

**ADILSON RALF SANTOS**

**ENSINO JURÍDICO E DIREITO: AVALIAÇÃO E RESPONSABILIDADE DAS  
INSTITUIÇÕES PRIVADAS**

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ**

**CURITIBA**

**2006**

## TERMO DE APROVAÇÃO

ADILSON RALF SANTOS

### ENSINO JURÍDICO E DIREITO: AVALIAÇÃO E RESPONSABILIDADE DAS INSTITUIÇÕES PRIVADAS

Dissertação aprovada como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito em Mestrado Interinstitucional com a Faculdade de Direito do Sul de Minas, pela seguinte banca examinadora:

Orientador: \_\_\_\_\_

Prof.

\_\_\_\_\_

Prof.

\_\_\_\_\_

Prof.

\_\_\_\_\_

Curitiba, \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2006

**ADILSON RALF SANTOS**

**ENSINO JURÍDICO E DIREITO: AVALIAÇÃO E RESPONSABILIDADE DAS  
INSTITUIÇÕES PRIVADAS**

**Dissertação apresentada à banca  
examinadora da Universidade Federal  
do Paraná, como exigência parcial para  
a obtenção do título de Mestre em  
Direito em Mestrado Interinstitucional  
com a Faculdade de Direito do Sul de  
Minas.**

**Orientador: Professor Doutor Luiz  
Edson Fachin**

**CURITIBA**

**2006**

Ao mestre Dr. Rômulo Coelho

Querida Jacira de Moraes Pereira  
*in memoriam*

## **AGRADECIMENTOS**

À minha esposa Adriana de Moraes Pereira Santos que administrou minha ausência física em nosso lar, suprimindo na forma possível meu quinhão de contribuição com meus filhos Thiago Ralf e Guilherme, os quais merecem também meu agradecimento por compreenderem, no limite de suas idades, o motivo de mais este sacrifício. Eu os amo!

Aos meus pais, por toda herança moral e educacional que me legaram.

Ao amigo Rubens Raphael Carrozzo Scárdua pela contribuição e ensinamentos pedagógicos que gratuitamente me franqueou durante nossa convivência profissional e pessoal, e pelo auxílio no delineamento de minha pesquisa.

À Faculdade de Direito do Sul de Minas por acreditar e investir mais uma vez em minha pessoa.

Ao professor Dr. Luiz Edson Fachin, por transmitir a segurança necessária para tranquilizar a convivência com as incertezas, que um mestrando naturalmente intensifica durante um aprofundamento acadêmico deste nível de exigência, como foi o Mestrado da UFPR.

A liberdade pode ser disciplina, a autoridade pode ser diálogo, o poder pode ser justiça; o público e o privado sem complementam. Deste modo é correto pretender que no jardim exista algo de praça, e que a praça tenha algo de jardim.

Nelson Saldanha

## SUMÁRIO

<b>LISTA DE ABREVIATURAS.....</b>	<b>vii</b>
<b>RESUMO.....</b>	<b>viii</b>
<b>ABSTRACT.....</b>	<b>ix</b>
<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>1</b>
<b>CAPÍTULO I</b>	
<b>1 O ENSINO JURÍDICO E A EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL CONTEMPORÂNEO: SUJEITOS E CIDADANIA.....</b>	<b>3</b>
1. 1 O PAPEL DO ESTADO NA EDUCAÇÃO SUPERIOR.....	6
1. 2 O DIREITO À EDUCAÇÃO SUPERIOR E OS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS.....	19
1. 3 O ENSINO PÚBLICO E O ENSINO PRIVADO: DA DIVERSIDADE DE MEIOS À COMUNHÃO DE PROPÓSITOS.....	28
1. 4 O CONTEMPORÂNEO ENSINO JURÍDICO NO BRASIL.....	43
<b>CAPÍTULO II</b>	
<b>2 NORMATIZAÇÃO SOBRE A AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR DO DIREITO NO BRASIL.....</b>	<b>61</b>
2. 1 A LEI DE DIRETRIZES E BASE DA EDUCAÇÃO NACIONAL – LDB.....	64
2. 2 A LEGISLAÇÃO COMPLEMENTAR.....	71
2. 2. 1 As Normas de Autorização, Reconhecimento e Renovação do Reconhecimento de um Curso.....	74
2. 2. 1. 1 Decreto 5.773/2006.....	77
2. 2. 1. 2 O conselho nacional de educação – CNE.....	82
2. 2. 2 O Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior – SINAES.....	84

2. 2. 2. 1	Avaliação externa.....	98
2. 2. 2. 2	Avaliação institucional.....	101
2. 2. 2. 3	Exame nacional do desempenho dos estudantes – ENAD.....	104
2. 2. 2. 4	O instrumento único de avaliação dos cursos de graduação – IUACG...105	
2. 2. 2. 5	A ordem dos advogados do Brasil – OAB.....	107
2. 3	OS PADRÕES DE QUALIDADE DO CURSO DE DIREITO.....	114
2. 4	OS PADRÕES DE AVALIAÇÃO DO CURSO DE DIREITO.....	118
2. 4. 1	Projetos Pedagógicos.....	122
2. 4. 2	Os Docentes, os Discentes e o Corpo Técnico-Administrativo.....	130
2. 4. 3	As Instalações Físicas.....	136
<b>CAPÍTULO III</b>		
3	<b>DEVERES PÚBLICOS E PRIVADOS NO ENSINO DE QUALIDADE.....</b>	<b>141</b>
3.1	ÔNUS DO ESTADO BRASILEIRO NO ENSINO SUPERIOR E EFETIVAÇÃO DOS DEVERES EDUCACIONAIS SOCIAIS.....	141
3. 1. 1	No Objetivo Social do Ensino.....	145
3. 1. 2	A qualidade necessária à Educação Superior Privada.....	150
3.2	A RELAÇÃO CONTRATUAL ENTRE A INSTITUIÇÃO PRIVADA DE ENSINO DO DIREITO E SEU ALUNO.....	167
3. 2. 1	A Responsabilidade pela Qualidade do Curso de Direito.....	172
3. 2. 2	A Indenização pela Ausência de Qualidade do Curso de Direito.....	183
<b>CONCLUSÃO.....</b>		<b>196</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>		<b>200</b>



## LISTA DE ABREVIATURAS

<b>ABEDi</b>	– Associação Brasileira de Ensino do Direito
<b>BASis</b>	– Cadastro Nacional e único de avaliadores selecionados pelo INEP
<b>CAC</b>	– Comissões de Avaliação de Curso
<b>CAPES</b>	– Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
<b>CCB</b>	– Código Civil Brasileiro / 2002
<b>CDC</b>	– Código de Defesa do Consumidor /1990.
<b>CFR</b>	– Constituição Federal da República de 1988
<b>CNE</b>	– Conselho Nacional de Educação
<b>CONAES</b>	– Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior
<b>CPA</b>	– Comissão Própria de Avaliação
<b>CTAA</b>	– Comissão Técnica de Acompanhamento de Avaliação
<b>EAOAB</b>	– Estatuto de Advocacia e da Ordem dos Advogados do Brasil/1994.
<b>ENAD</b>	– Exame Nacional de Desempenho de Estudantes
<b>FE</b>	– Formulário Eletrônico
<b>IES</b>	– Instituição de Ensino Superior
<b>INEP</b>	– Instituto Nacional Estudos Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
<b>IUACG</b>	– Instrumento Único de Avaliação de Cursos de Graduação
<b>LDB</b>	– Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
<b>MEC</b>	– Ministério da Educação e Cultura
<b>NR</b>	– Nota de Rodapé
<b>OAB</b>	– Ordem dos Advogados do Brasil
<b>PNE</b>	– Plano Nacional de Educação
<b>SINAES</b>	– Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior

## RESUMO

A educação sendo um instrumento de desenvolvimento social, destacado pela Constituição Federal da República de 1988, como fundamental ao exercício da cidadania, deve, mesmo sendo desenvolvido por uma instituição privada, ser fiscalizado pelo Poder Público que contribuirá, evolutivamente, para o seu aperfeiçoamento. A dissertação *“Ensino jurídico e Direito: avaliação e responsabilidade das instituições privadas”* é uma análise dos princípios e critérios impostos pelo ordenamento jurídico brasileiro quanto à qualidade do ensino superior do Direito nas instituições privadas. Para esta reflexão, é pré-requisito a legalidade e contextualização do método avaliativo que definirá este *critério* de qualidade, para que posteriormente constate-se o grau de participação da instituição quanto ao resultado alcançado na avaliação; situação capaz de ensejar a responsabilidade civil da instituição para com seu aluno ou egresso, ou não! Mesmo porque, uma correta parceria entre o Poder Público avaliativo/educativo e a instituição privada que busca aprimoramento em seus préstimos podem permitir uma educação superior do Direito eficaz. Em contrapartida, uma atuação inadequada da instituição privada frente aos princípios educacionais públicos pode originar sua responsabilidade civil perante seu aluno ou egresso.

Palavras-chave: Educação superior do Direito; Princípios constitucionais; Ensino público e ensino privado; Ensino jurídico; Lei de Diretrizes e Base da Educação Nacional, LDB; Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior, SINAES; Instrumento Único de Avaliação dos Cursos de Graduação; Ensino de qualidade; Plano de Desenvolvimento Institucional; Projeto Pedagógico Institucional; Projeto Pedagógico de Curso; Responsabilidade pela qualidade do ensino; Indenização.

## **ABSTRACT**

Education, taken as a social development tool, stood out for the 1988's Federal Constitution as a fundamental instrument to the exercise of citizenship, must be supervised by the Public Power that will contribute, developmentally, for its improvement, even when it is developed by a private institution. The dissertation "Juridical teaching and Right: evaluation and responsibility of private institutions" is an analysis of the principles and criteria imposed by the Brazilian legal system as for the quality of the higher law education in private institutions. For this reflection, the legality and contextualization of the evaluative method that will define this quality criterion are prerequisites, so that later the degree of participation of the institution can be verified compared to the result reached in the evaluation; a capable situation to cause the civil responsibility of the institution to its student or Alumni, or not! Even though, a correct partnership between the Public Evaluative / Educational System and the private institution that seeks for upgrading in its servilities can allow a superior education of the effective Right. On the other hand, an inadequate performance of the private institution before the public educational principles creates a civil liability to its student or alumni.

Key –words: Superior education of Law; Constitutional Principles; Public and private Teaching; Legal Studies; Law of Guidelines and Base of the National Education, LDB; National Evaluation System of Higher Learning, SINAES; Primary Evaluation Instrument of Graduation Courses; Quality Teaching; Institutional Development Plan; Pedagogical Institutional Project; Pedagogical Course Project; Responsibility for the quality of Teaching; Compensation.

## INTRODUÇÃO

Um ensino de qualidade! Essa é a meta de toda instituição que trabalha com o ensino. O questionamento a ser abordado nesse trabalho é constatar se a legislação e a normatização vigente sobre o ensino superior, que incide no curso de Direito, nas instituições privadas, conduz a uma adequada valorização do ensino empregado a ponto de, por critérios avaliativos, determinados pelo Poder Público, definir a qualidade do curso de Direito.

A divisão entre o ensino público e o ensino privado faz-se necessária, como amparo para a apresentação do que é compreendido como o contemporâneo ensino jurídico no Brasil. Mesmo porque, essa relação envolve a legislação e a normatização do ensino superior, quando incidente sobre a instituição privada, que se movimenta diante do setor público que a fiscaliza e, do aluno, que recebe o processo ensino/aprendizagem mediante uma contratação particular.

Urge reconhecer, para tanto, a autonomia possuída pelo Poder Público para impor as exigências *qualitativas* mínimas a serem cumpridas pelos cursos de Direito e pelas Instituições Privadas de Ensino Superior, bem como a determinação dos critérios avaliativos que recaem sobre estes, de forma a não discriminar as particularidades das instituições privadas, equiparando-as quanto aos objetos avaliados, às especificidades das instituições públicas.

Legislação e normatização inerentes ao ensino superior também serão destacadas e comentadas em determinados aspectos, demonstrando os delineamentos exigidos para que um curso superior de Direito seja enquadrado em um nível de qualidade aceitável à ótica do Poder Público.

O trabalho ainda envolverá os atores que participam da sistemática avaliativa do ensino superior utilizada pelo Poder Público, iniciando-se pelo MEC, CNE, CONAES e INEP; além de descrever o sistema que realiza essa avaliação, denominado SINAES, bem como as incidências utilizadas por esse sistema para qualificar o curso superior.

Essas incidências correspondentes à avaliação *in loco* por comissão nomeada pelo Poder Público, a aplicação do IUACG avaliando o corpo docente, e estrutura física e pedagógica da IES, a auto-avaliação por comissão própria da IES, bem como o parecer da OAB, são fatores que contribuem para a consolidação do padrão de qualidade do curso de Direito.

Afinal, o ensino não objetiva apenas a formação de homens consumidores, mas sim, a construção de homens produtivos para a sociedade que os receberá; homens com valores e princípios sociais devidamente equilibrados para a efetiva aplicação jurídica e crítica de seus conhecimentos em prol da sociedade e não apenas meros técnicos do Direito.

Nesse sentido, analisar-se-á também a formação social que deve ser aplicada em um ensino superior de Direito, que, por ser uma Ciência Social, deve reproduzir em seus alunos um cabedal adequado à correta análise crítica-evolutiva do cidadão, não apenas para que este supere os conflitos sociais, mas também, para que ele consiga fornecer condições à sociedade tirar proveito da ocorrência destes conflitos quando existentes, evoluindo.

Posto o estudo, teremos, por fim, a análise da responsabilidade que uma instituição privada de ensino superior do Direito tem diante de seus candidatos, alunos e egressos, de acordo com todas as constatações legais, normativas e sociais anteriormente demonstradas.

## **CAPÍTULO I**

### **1 O ENSINO JURÍDICO E A EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL CONTEMPORÂNEO: SUJEITOS E CIDADANIA**

Conhecer a evolução do ensino jurídico no Brasil nas óticas histórica, social e constitucional permite, com o desenvolvimento do trabalho, uma compreensão social de sua importância em nossas vidas. Viver é exercitar o Direito, mas ensiná-lo significa ressuscitá-lo a cada instante.

O ensino trabalha com as áreas mais difíceis do ser humano, a inteligência e a emoção. O dom de ensinar existe no ato de administrar estas áreas em adequado equilíbrio com os demais sentimentos do aluno, da pessoa que existe no aluno e das exigências que a sociedade a este impõe, muitas vezes determinadas pela demanda do mercado, e não pela necessidade social de desenvolvimento dos membros que a formam.

A educação desponta como situação de salvamento desta dimensão imposta à pessoa, onde seu futuro influenciará nas transformações políticas, culturais, econômicas e sociais da comunidade, onde permanecerá inserida, mesmo que seja vista como um instrumento profissionalizante de conquista social e econômica.

Se antes a instituição de ensino superior cumpria sua missão atingindo a finalidade tradicional de produção, reprodução, divulgação e conservação do conhecimento, avançando o conhecimento científico e tecnológico através da pesquisa, na atualidade tais finalidades não existem mais isoladas.

Além dos recursos técnicos humanos com qualidade, a formação educacional exige também que o estudante seja formado para que exercite, em sua plenitude, a sua cidadania. A pesquisa na educação superior passa a objetivar também a melhoria humana de capacidade para resolução de problemas e conflitos, inclusive em demandas sociais com ênfase na comunidade onde o estudante está inserido.

A qualidade de vida ganha primazia e destaque como bem comum a ser promovido e, assim, a IES – Instituição de Ensino Superior torna-se instrumento participativo que deve ofertar seus recursos humanos e materiais, enobrecidos pelas competências fornecidas por seus docentes e funcionários, ao papel contemporâneo comum de engrandecimento do homem e, conseqüentemente, da sociedade. É o pleno exercício da função social das faculdades.

Nesta realidade, o curso de Direito encontra-se em 2º lugar na classificação de matrículas realizadas em IES no ano de 2004, com um total de 533.317 matrículas, que correspondem a 12,8% de todas as matrículas feitas em cursos superiores naquele ano, que teve também o número de 67.238 concluintes, perdendo apenas para o curso de Administração que detém 14,9% das matrículas, em um total de 620.718<sup>1</sup>.

Diante dessa esmagadora opção pelos cursos jurídicos, se destaca, com mais ênfase, a importância da formação do operador do Direito que desenvolverá, pelo ensino jurídico, sua condição de contribuição social junto à educação jurídica do

---

<sup>1</sup> RISTOFF, D. **Censo da educação superior 2004**: resumo técnico. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2005. p. 22.

seu povo, conforme já apresentado por San Tiago Dantas em sua aula inaugural de 1955<sup>2</sup>.

Pela educação jurídica é que uma sociedade assegura o predomínio dos valores éticos perenes na conduta dos indivíduos e, sobretudo, dos órgãos do poder público. Pela educação jurídica é que a vida social consegue ordenar-se segundo uma hierarquia de valores, em que a posição suprema compete àqueles que dão à vida humana um sentido e uma finalidade. Pela educação jurídica é que se imprimem no comportamento social os hábitos, as reações espontâneas, os elementos coativos, que orientam as atividades de todos para as grandes aspirações comuns.

Das 4.163.733 matrículas que foram registradas no ano de 2004, a quantia de 2.984.405, ou seja, 71,7% delas foram feitas junto ao setor privado de ensino, figurando assim um pequeno acréscimo às matrículas do setor privado em 2003, que teve um percentual de 70,8% das realizadas neste ano, demonstrando a importância do setor privado no ensino brasileiro<sup>3</sup>.

Neste capítulo apresentar-se-á o papel do Estado no ensino superior, o direito à educação e os princípios constitucionais que o amparam, a diferenciação entre o ensino privado e o público que possuem o mesmo objetivo e, especificamente, o ensino jurídico após a CFR - Constituição Federal da República de 1988.

---

<sup>2</sup> DANTAS, S. T. **Palavras de um professor**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2001. p. 57-58.

<sup>3</sup> RISTOFF, p. 28.



## 1. 1 O PAPEL DO ESTADO NO ENSINO SUPERIOR

No ano da chegada oficial dos portugueses ao Brasil em 1500 até o ano da sua independência em 1822, o Direito era aprendido na Europa, afinal a nobreza brasileira na época colonial era composta por famílias portuguesas que enviavam seus filhos para estudarem as leis no país de sua origem.

Esses estudos ocorreram na Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, quando eram vigentes as Ordenações Afonsinas (1446-1521), as Ordenações Manuelinas (1521-1603) e as Ordenações Filipinas (1603-1824), todas elas Ordenações do Reino Português<sup>4</sup> que eram aplicadas na colônia brasileira.

Durante o período pré-independência, dos primórdios da colonização do Brasil até o ano de 1759, os jesuítas, em seus colégios, (principalmente no colégio do Estado da Bahia) conseguiram autorização da metrópole que lhes permitisse conceder o grau de Mestre em Artes aos seus alunos, mesmo não tendo seus colégios o grau de universidade.

O objetivo primordial desta Ordem religiosa era expandir a religião católica, aumentando assim o número de fiéis por meio de catequização e conversão dos índios ao catolicismo, ampliando assim os domínios e a influência da Igreja Católica.

Porém, o Marquês de Pombal aplicou, em Portugal, a “Reforma Pombalina”, que buscou retirar os jesuítas do comando de todas as formas de ensino em Portugal, situação que refletiu inclusive no Brasil Colônia. Tal problemática dificultaria o acesso da população carente ao estudo, antes unidos pelos jesuítas.

---

<sup>4</sup> COUTINHO, J. N. de M. **O ensino do direito no Brasil**. Trad. de *Ponencia*. In: SEMINÁRIO BRASIL-CUBA DE DIREITO, 2005, Havana/Cuba. Patrocinado pela *Unión Nacional de Juristas de Cuba*.

Com a expulsão dos jesuítas do Brasil, devido aos confrontos de opiniões entre eles e o Estado português - que ocasionou um rompimento em toda a construção sobre o ensino por eles feita - a busca da universidade no Brasil reapareceu com a chegada da corte portuguesa em 1808, na qual o governo central criou o ensino superior profissional para atender às necessidades da Corte.

Nessa época, a educação era oferecida a uma pequena minoria da população, porque apenas os filhos das classes dominantes recebiam os ensinamentos que seriam utilizados para governar e dirigir os escravos.

Com a Independência do Brasil proclamada por Dom Pedro I em 07/09/1822, nascem no início do século XIX, em 11.08.1827 as duas primeiras Faculdades de Direito em nosso país, uma em São Paulo-SP<sup>5</sup> e a outra em Olinda-PE<sup>6</sup>, marcando a independência jurídica brasileira do reino português, já que era necessário formar pessoas para ocuparem os quadros superiores do novo Estado.

Há de destacar que, conforme apresentado por José Carlos de Araújo Almeida Filho, os cursos jurídicos no Brasil sofreram influência direta da Maçonaria, o que justificaria sua feição positivista desde sua origem brasileira. Essa influência<sup>7</sup> também originaria uma associação secreta, denominada *Bucha*, na Faculdade de Direito do Largo de São Francisco. Associação paramaçônica que objetivava ocupar

---

<sup>5</sup> A Faculdade de Direito do Largo de São Francisco ou Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo.

<sup>6</sup> A atual Faculdade de Direito do Recife ou Faculdade de Direito da Universidade Federal do Pernambuco.

<sup>7</sup> ALMEIDA FILHO, J. C. de A. **O ensino jurídico, a elite dos bacharéis e a maçonaria do século XIX**. Rio de Janeiro, 2005, 180 f. Dissertação (Mestrado) - Área de concentração Direito, Estado e Cidadania - Universidade Gama Filho. p. 23. "Os Cursos Jurídicos no Brasil foram criados aos moldes da Reforma Pombalina de 1772, sendo o Marquês de Pombal Maçom, e perseguido pela Inquisição Monárquica do Séc. XVIII. Trazia, assim, consigo, para o Brasil, idéias de razão e ciência, além do forte liberalismo que impregnava toda a Maçonaria da época".

cargos políticos e burocráticos do governo independente, influenciando em seu direcionamento político<sup>8</sup>.

Prova do sucesso desse projeto entre a “Bucha” e a Maçonaria do Século XIX foi a participação de Rui Barbosa e do Barão do Rio Branco, que além de ativistas da “Bucha”, também se tornaram maçons<sup>9</sup>. Entre os cursos criados naquela época encontravam-se também os de Medicina, Engenharia, a Academia Real Militar e a Academia de Belas-Artes.

Com o Decreto n.º 1.386, em 1854, os cursos jurídicos passaram a chamar-se Faculdades de Direito, com a inclusão de novas disciplinas como Direito Romano e Direito Administrativo. Ano em que, também, o Curso de Direito de Olinda foi transferido para Recife<sup>10</sup>.

Com a Lei n. 2.924, de 5 de janeiro de 1915, pela Reforma Carlos Maximiliano, foi autorizada a união de três faculdades existentes na cidade do Rio de Janeiro para se formar, então, uma primeira Universidade; situação esta ocorrida apenas em 1920, por meio do Decreto n. 14.343, de 7 de setembro.

Com a Constituição Federal de 1934, por seu artigo 5º, inciso XIV<sup>11</sup>, o governo federal passou a ter o encargo de determinar as diretrizes da educação nacional, conforme continua fazendo até a presente data.

---

<sup>8</sup> ALMEIDA FILHO, p. 30.

<sup>9</sup> Ibid., p. 47.

<sup>10</sup> LOPES, J. R. de L. **O direito na história**: lições introdutórias. 2. ed. São Paulo: Max Limonad, 2002. p. 339.

<sup>11</sup> CFR/34, art. 5º, inciso XIV: “Compete privativamente à União: (...) XIV – Traçar as diretrizes da educação nacional;”

E foi nesta Constituição que a educação foi elevada à categoria de um direito subjetivo público pela primeira vez, por meio de seu artigo 149 que trazia o seguinte texto:

a educação é um direito de todos e deve ser ministrada pela família e pelos Poderes Públicos, cumprindo a estes proporcioná-la a brasileiros e a estrangeiros domiciliados no País, de modo que possibilite eficientes fatores da vida moral e econômica da Nação, e desenvolva num espírito brasileiro a consciência da solidariedade humana.

Dividiu-se, então, a atuação estatal na área da educação para o Poder Público Federal e o Poder Público Estadual, sendo que pelo texto do artigo 150<sup>12</sup> da Constituição Federal a União fixaria, coordenaria e fiscalizaria o PNE - Plano Nacional de Educação (que seria elaborado pelo CNE – Conselho Nacional de Educação para ser aprovado pelo Poder Legislativo) e pelo texto do artigo 151<sup>13</sup> da Constituição Federal os Estados (incluindo o Distrito Federal) organizariam e manteriam a obediência às diretrizes do sistema educativo já estabelecido pela União.

---

<sup>12</sup> CFR/34, art. 150: “Compete à União: a) fixar o plano nacional de educação, compreensivo do ensino de todos os graus e ramos, comuns e especializados; e coordenar e fiscalizar a sua execução, em todo o território do País; b) determinar as condições de reconhecimento oficial dos estabelecimentos de ensino secundário e complementar deste e dos institutos de ensino superior, exercendo sobre eles a necessária fiscalização; c) organizar e manter, nos Territórios, sistemas educativos apropriados aos mesmos; d) manter no Distrito Federal ensino secundário e complementar deste, superior e universitário; e) exercer ação supletiva, onde se faça necessária, por deficiência de iniciativa ou de recursos e estimular a obra educativa em todo o País, por meio de estudos, inquéritos, demonstrações e subvenções”.

<sup>13</sup> CFR/34, art. 151: “Compete aos Estados e ao Distrito Federal organizar e manter sistemas educativos nos territórios respectivos, respeitadas as diretrizes estabelecidas pela União.”

Nessa mesma Constituição Federal reconheceram-se os estabelecimentos particulares de ensino, desde que estes assegurassem ao docente estabilidade e remuneração condigna, conforme determinava seu artigo 150, parágrafo único, letra ‘f’<sup>14</sup>.

Necessário se faz ressaltar, que a ‘estabilidade’ ali garantida nunca existiu em virtude do surgimento da CLT – Consolidação das Leis do Trabalho e, ainda assim, existia a condição de que a estabilidade e a remuneração condigna determinada na CFR existiriam apenas enquanto estes professores ‘bem servissem’ ao estabelecimento.

A Constituição de 1937, em seu artigo 15, inciso IX<sup>15</sup> e artigo 16, inciso XXIV<sup>16</sup>, determinou como competência privativa da União a fixação das diretrizes educacionais, colocando, ainda, em seu artigo 129<sup>17</sup> o ensino público em posição acessória à educação particular.

---

<sup>14</sup> CFR/34, art. 150, parágrafo único: “Compete à União: (...) Parágrafo único – O plano nacional de educação constante de lei federal, nos termos dos arts. 5º, nº XIV, e 39, nº 8, letras a e e, só se poderá renovar em prazos determinados, e obedecerá as seguintes normas: a) ensino primário integral gratuito e de freqüência obrigatória extensivo aos adultos; b) tendência à gratuidade do ensino educativo ulterior ao primário, a fim de o tornar mais acessível; c) liberdade de ensino em todos os graus e ramos, observadas as prescrições da legislação federal e da estadual; d) ensino, nos estabelecimentos particulares, ministrado no idioma pátrio, salvo o de línguas estrangeiras; e) limitação da matrícula à capacidade didática do estabelecimento e seleção por meio de provas de inteligência e aproveitamento, ou por processos objetivos apropriados à finalidade do curso; f) reconhecimento dos estabelecimentos particulares de ensino somente quando assegurarem a seus professores a estabilidade, enquanto bem servirem, e uma remuneração condigna”.

<sup>15</sup> CFR/37, art. 15, inciso IX: “Compete privativamente à União: (...) IX – fixar as bases e determinar os quadros da educação nacional, traçando as diretrizes a que deve obedecer a formação física, intelectual e moral da infância e da juventude.”

<sup>16</sup> CFR/37, art. 16, inciso XXIV: “Compete privativamente à União o poder de legislar sobre as seguintes matérias: (...) XXIV – diretrizes de educação nacional;”

<sup>17</sup> CFR/37, art. 129: “A infância e à juventude, a que faltarem os recursos necessários à educação em instituições particulares, é dever da Nação, dos Estados e dos Municípios assegurar, pela fundação de instituições públicas de ensino em todos os seus graus, a possibilidade de receber uma

Essa competência para legislar sobre as diretrizes e bases da educação nacional determinada na Constituição Federal de 1937 foi mantida na Constituição Federal de 1946 em seu artigo 5º, inciso XV, letra “d”<sup>18</sup> e também em seu artigo 6º<sup>19</sup>.

Com o golpe de Estado de 31 de março de 1964, originando inúmeros atos jurídicos antidemocráticos, adveio em 1967 uma nova Constituição Federal, que em seu artigo 8º, inciso XIV<sup>20</sup> determinava ser de competência da União o poder de estabelecer o PNE, e ainda em seu inciso XVII, alínea “q”<sup>21</sup> a competência para a União legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional. Manteve-se ainda a garantia do ensino à livre iniciativa.

A consolidação da ditadura ocorrida com o Ato Institucional n.º 5, de 13 de dezembro de 1968, culminou com alterações na educação que foram estabelecidas pela Constituição Federal de 1969, em especial o direito à educação que no artigo 8º, inciso XIV, continuou determinando o estabelecimento e execução do PNE, mas também passou a dispor como competência da União os planos regionais de desenvolvimento.

---

educação adequada às suas faculdades, aptidões e tendências educacionais. O ensino pré-vocacional profissional destinado às classes menos favorecidas é em matéria de educação o primeiro dever de Estado. Cumpre-lhe dar execução a esse dever, fundando institutos de ensino profissional e subsidiando os de iniciativa dos Estados, dos Municípios e dos indivíduos ou associações particulares e profissionais....”.

<sup>18</sup> CFR/46, art. 5º, inciso XV, letra ‘d’: “Compete à União: (...) XV – Legislar sobre: (...) d) diretrizes e bases da educação nacional;”.

<sup>19</sup> CFR/46, art. 6º: “A competência federal para legislar sobre as matérias do art. 5º, nº XV, letras *b, e, d, f, h, j, l, o e r*, não exclui a legislação estadual supletiva ou complementar”.

<sup>20</sup> CFR/67, art. 8º, inciso XIV: “Compete à União: (...) XIV – estabelecer planos nacionais de educação e de saúde;”.

<sup>21</sup> CFR/67, art. 8º, inciso XVII, letra ‘q’: “Compete à União: (...) XVII – legislar sobre: (...) q) diretrizes e bases da educação nacional; normas gerais sobre desportos;”.

Mas o modelo histórico que o ensino superior no Brasil demonstrava era de uma valorização maior para a formação profissional em detrimento à preocupação com o desenvolvimento de novos conhecimentos, sendo que apenas nas décadas de 60 e 70, seguindo o mesmo sentido do modelo desenvolvimentista das políticas públicas, vislumbrou-se a possibilidade da universidade como campo de desenvolvimento de conhecimento que seria utilizado para fortalecer o Estado.

A Lei n. 4.024<sup>22</sup>, de 20 de dezembro de 1961 que fixou as diretrizes e bases da educação nacional dispôs em seu artigo 66 sobre o ensino superior o seguinte: tem por objetivo a pesquisa, o desenvolvimento das ciências, letras e artes e a formação de profissionais de nível universitário.

A Lei n. 5.540 de 28 de novembro de 1968, conhecida como a Reforma Universitária buscou reformular os objetivos do ensino superior brasileiro, apresentando princípios a serem atingidos como: racionalização, integração e flexibilidade. Além de fixar normas de organização e funcionamento do ensino superior esta Lei acrescentou por seu artigo 2º<sup>23</sup> o preceito de indissociabilidade entre ensino e pesquisa.

E em seus artigos 20 e 40, letra “a”, apresentou a primeira definição do que hoje é conhecido como “extensão universitária”, com o seguinte texto:

---

<sup>22</sup> Primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional na história.

<sup>23</sup> BRASIL. Lei n. 5.540, de 28 de novembro de 1968. Fixa normas de organização e funcionamento do ensino superior e sua articulação com a escola média, e dá outras providências. Publicada no DOU de 29.11.68 e Retificada em 3.12.68. “Art. 2º: “ O ensino superior, indissociável da pesquisa, será ministrado em universidades e, excepcionalmente, em estabelecimentos isolados, organizados como instituições de direito público ou privado”.

20 – As universidades e os estabelecimentos de ensino superior estenderão à comunidade, sob a forma de cursos e serviços especiais, as atividades de ensino e os resultados da pesquisa que lhe são inerentes.

40 – As instituições de ensino superior: a) Por meio de suas atividades de extensão, proporcionarão aos corpos discentes oportunidades de participação em programas de melhoria das condições de vida da comunidade e no processo geral do desenvolvimento.

A partir desse momento histórico, o ensino superior desenvolveu-se com agilidade e os questionamentos sobre a qualidade deste também. De 1960 a 1969 houve pressão pela demanda do ensino público que passou a ser atendida entre 1969 a 1974, com o crescimento descontrolado das instituições de ensino superior.

Esse aumento quantitativo trouxe árduas discussões entre os educadores, os intelectuais e os estudantes que estavam preocupados com o destino que o ensino superior brasileiro adotaria, quando entre os anos de 1974 a 1980 o governo conteve a expansão do ensino superior por ele motivada anteriormente, impondo um forte (administrativo) e direto (financeiro) controle governamental sobre as instituições federais.

O perfil formado principalmente nas instituições de ensino superior foi o da pesquisa, com formação de pesquisadores e profissionais de alto nível de qualificação, que já haviam antes vencido exames vestibulares excludentes, tornando o ensino superior elitizado.

Assim, na década de 60 e 70, criou-se uma demanda reprimida dos candidatos que não ingressavam nas faculdades, situação que originou um aumento indiscriminado de vagas nas IES existentes no começo da década de 70.

Na década de 80, o governo optou por amenizar este controle proporcionalmente à responsabilidade financeira que lhe cabia e, finalmente, na



década de 90 a expansão do ensino superior brasileiro é retomada para atender às necessidades políticas e econômicas necessárias ao desenvolvimento do país.

Há de se ressaltar que na década de 80 as IES apresentavam poucas matrículas em curso superior devido à falta de número suficiente de alunos que já fossem formados no ensino médio e, dos formados, a falta de condições financeiras para estes prosseguirem com os estudos em nível superior.

Em meados da década de 80, ocorreu a abertura de novos cursos superiores, mas, apenas na década de 90, com a universalização do acesso ao ensino fundamental, motivando a expansão do ensino médio é que eclodiu a necessidade da existência de mais cursos superiores. Tal fato fez com que a partir de 1995 houvesse a abertura indiscriminada de cursos superiores.

E diante dos contextos anteriormente demonstrados, a CFR - Constituição Federal da República promulgada em 1988, além de definir o dever do Estado com a Educação Superior em seu artigo 208, inciso V<sup>24</sup> consagrou uma profunda alteração sobre os objetivos da universidade, porque em seu artigo 207 foi expresso que “As Universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial e obedecerão ao princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão”.

Isto faz com que o ensino e a pesquisa não sejam mais os únicos objetivos do ensino superior, incluindo neste a atividade de extensão, que é a efetiva aplicação dos conhecimentos adquiridos no ensino e aprimorados com a pesquisa em prol da comunidade onde a IES encontra-se instalada.

---

<sup>24</sup> CFR, art. 208: “O dever do Estado com a educação será efetivado mediante (...) V– acesso aos níveis mais elevados de ensino, da pesquisa e...”

Quando da edição da LDB - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional em 1996 – Lei n. 9.394/96, outros assuntos que objetivavam a melhoria da qualidade de vida da população passou a fazer parte do eixo de questões a serem tratadas pelo ensino, como a contaminação ambiental, o uso de material alternativo na construção civil, a utilização de recursos naturais renováveis, etc.

Inicia-se o processo de redefinição da missão anteriormente concedida às universidades e instituições de ensino superior. O Estado deve agora agir conjuntamente com a IES para que o fim social de evolução da qualidade de vida da comunidade seja objetivado no ensino ofertado à população brasileira.

A consciência de responsabilidade sobre a aproximação da realidade social e sobre o desenvolvimento dessa sociedade com a qual o ensino superior estreitava seus laços, tornou o partícipe do ensino superior mais consciente de seu papel.

A necessidade política e econômica de desenvolvimento do ensino superior, para atender a demanda social, impôs ao Estado o compartilhamento expansivo do ensino superior junto com a iniciativa privada, onde o governo reteve para si o direito de desenvolver mecanismos de acompanhamento desta expansão e da qualidade do ensino ofertado pela iniciativa privada, em garantia às condições mínimas de qualidade desses cursos<sup>25</sup>.

Segundo a projeção apresentada em levantamento feito pelo INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, após o Censo Educacional de 2002 as matrículas nos cursos de graduação presencial aumentarão

---

<sup>25</sup> RISTOFF, *passim*.

potencialmente até o ano de 2010, pois estão tendo um crescimento médio de 13% ao ano<sup>26</sup>:

- a) em 1988 estavam matriculados 2.125.958;
- b) em 2002 estavam matriculados 3.482.069;
- c) em 2007 estarão matriculados 6.400.000;
- d) em 2008 estarão matriculados 7.232.000;
- e) em 2009 estarão matriculados 8.172.160;
- f) em 2010 estarão matriculados 9.234.548.

O mesmo levantamento ao tratar do acesso ao ensino de graduação na faixa etária entre 18 e 24 anos de idade, além de apresentar a discrepância existente nas diversas regiões brasileiras, destaca a seguinte situação vivida no Brasil:

É importante, mais uma vez, lembrar que as comparações internacionais, amplamente divulgadas por publicações de diferentes organismos, referentes à faixa etária de 18 a 24 anos, mostram que o Brasil ocupa, mesmo entre as nações latino-americanas, uma posição bastante desfavorável. Se triplicássemos os números de universitários brasileiros, teríamos ainda assim índices menores do que os da Argentina e do Chile. Conforme destacamos em outro momento, para consolidarmos um sistema de acesso de massas, a exemplo do que vem ocorrendo em todo o mundo desenvolvido, teríamos que quadruplicar ou mesmo quintuplicar a nossa população universitária dessa faixa etária, o que não será tarefa fácil na atual conjuntura socioeconômica.<sup>27</sup>

Para alcançar algo próximo dessa projeção, apenas a atuação do mercado, através das instituições privadas, poderá garantir este desenvolvimento porque a

---

<sup>26</sup> PACHECO, E.; RISTOFF, D. **Educação superior**: democratizando o acesso. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2004. p. 7.

<sup>27</sup> Ibid., p. 8.

atuação estatal, que deveria garantir o aumento significativo das vagas em universidades públicas está, a cada dia, reduzindo o gasto público com a educação.

E mesmo a iniciativa privada ampliando o número de vagas, o acesso ao ensino superior, especialmente ao do Curso de Direito, ainda encontra entraves que fazem com que muitas vagas permaneçam desocupadas, no patamar de 26%<sup>28</sup>, onde as instituições ainda encontram altos índices de inadimplência e de evasão.

Enquanto a educação básica tem como objetivo principal o desenvolvimento das competências e habilidades básicas para que o indivíduo alcance a plenitude do exercício da sua cidadania, a educação superior objetiva ofertar a mais variada gama de opções, que variam desde a já citada necessidade de que o aluno de um “curso superior” aprenda a plenitude do exercício de sua cidadania até o indissociável desenvolvimento do interesse profissional deste mesmo educando, de forma a conduzi-lo a um mundo globalizado, aumentando assim a responsabilidade da qualidade da educação superior em suas duas principais vertentes, o desenvolvimento do ensino e da pesquisa, ocasionando a produção do saber que será aplicado na sociedade por meio da extensão.

Marília Costa Morosini apresenta esta realidade ao descrever que:

A docência universitária tem sido considerada uma caixa de segredos, na qual as políticas públicas omitiram determinações quanto ao processo do ensinar, ficando o mesmo afeto à instituição educacional, que por sua vez o pressupõe integrante da concepção de liberdade acadêmica docente. Com o advento da década de 90 e da marcada presença do Estado Avaliativo, orientado pela qualidade/excelência, a avaliação da educação torna-se o foco de interesse, sendo averiguada por um sistema nacional de medidas.<sup>29</sup>

---

<sup>28</sup> PACHECO; RISTOFF, p. 8.

<sup>29</sup> MOROSINI, M. C. (Org.). **Professor do ensino superior: identidade, docência e formação**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2000. p. 11.

Contemporaneamente, exige-se uma sólida formação de todas as pessoas que procuram se integrar participativamente na sociedade, para que esta alcance um desenvolvimento social e econômico sustentável; para tanto, a aprendizagem tornou-se um processo contínuo, diversa da anteriormente compreendida como necessária apenas para a formação inicial (na infância e na juventude).

Os alunos desta geração são mais reflexivos, mais questionadores, e não possuem limites na busca de informações, pois convivem com a internet que viabiliza a pesquisa para a obtenção de respostas, e torna-os mais exigentes pelo conhecimento que podem adquirir a qualquer hora do dia ou da noite, pela agilidade nos videogames e pelo sentimento e necessidade contínua de questionamento.

Um aluno assim exige um ensino a sua altura, um docente com capacidade maior do que a dele, uma agilidade na resposta que supere a sua agilidade de reflexão e questionamentos, o pleno exercício de um novo diálogo que consiga permear as esferas do tradicional com o novo.

E este aluno está crescendo com a abertura globalizada dos mercados, que permite a aparente inexistência de fronteiras em busca de uma política governamental com maior flexibilidade, com novas alianças estratégicas como a União Européia, o Mercosul, a Alca, etc., que exigem uma capacitação globalizada dos alunos que saem do curso superior.

Para que ocorra a inserção dos candidatos no curso superior, que o educará para a convivência globalizada, necessário se faz o aumento do índice de acesso aos cursos superiores, que deve apresentar a este candidato um novo modelo de ensino superior para o País. E uma agradável compreensão do que faz um curso superior ser considerado qualificado como “superior”, é a apresentada pela professora Giselda Maria Fernandes Novaes Hironaka:

Independentemente de tal ou qual curso (de Direito ou de outro campo do saber) estar ou não vinculado a uma universidade, o que o torna superior é a sua atividade produtora de conhecimento. O curso superior não é apenas um curso que forma profissionais para o mercado de trabalho; ele é, em primeiro lugar, um curso que forma profissionais livres. O que significa isso? Significa que um curso superior não forma apenas meros técnicos, incapazes de organizar seu próprio trabalho e a sociedade em que vivem, mas, ao contrário, um curso superior, na verdadeira acepção da palavra, é aquele que busca formar profissionais que têm, em suas próprias mãos, as idéias de soluções para os problemas da sociedade em que vivem e, acima de tudo, têm o domínio integral do próprio conhecimento e dos seus procedimentos profissionais e criativos.<sup>30</sup>

Mesmo a educação sendo um dever do Estado, as entidades privadas possuem a função de colaborar com a União, que sozinha não conseguiria realizar a expansão necessária à sobrevivência econômica e social de nosso País; bastando que a União autorize as IES privadas para tal e, posteriormente, fiscalize a qualidade do ensino por elas utilizado.

## 1. 2 O DIREITO À EDUCAÇÃO SUPERIOR E OS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS

Nossa CFR consagrou a educação, pelo artigo 205<sup>31</sup>, como sendo um direito de todos e um dever do Estado e da família. Sendo um direito de todos - onde qualquer pessoa é capacitada a solicitá-lo - tem que haver, antes do pedido pelo interessado, plena possibilidade de seu exercício. Por ser então “um direito público,

---

<sup>30</sup> HIRONAKA, G. M. F. N. Ensino jurídico no Brasil: desafios para o conteúdo de formação profissional. **Anuário ABEDi**, Florianópolis: Fundação Boiteux, n. 1, ano 1, 2003. p. 53.

<sup>31</sup> CFR, art. 205: “A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”.

subjetivo, acionável e exigível contra o Estado”<sup>32</sup>, ficou o ônus de gerar esta possibilidade de acesso pleno para o Estado que assume uma postura intervencionista desta situação, e para a entidade Família que cuida das relações sentimentais básicas de seus membros.

Tendo assim o “homem” como objeto de mudança da sociedade, desde que este permita a mudança em seu ser, existindo ainda a função do Estado de estimular esta evolução no cidadão, mesmo que usando da iniciativa privada para tal, pois todos têm o objetivo de evolução da sociedade como meta final de proteção aos seus componentes; assim, uma antiga, mas renovada compreensão ocorre frente ao agir pela educação.

O acesso igualitário ao ensino, garantido pelo inciso I do artigo 206<sup>33</sup>, já era previsto nos princípios de igualdade demonstrados no inciso I do artigo 5º<sup>34</sup>, mas a redundância do constituinte ao destacar este acesso ao ensino demonstrou seu claro interesse de reforçar esta condição essencial à evolução humanitária.

Este mesmo artigo 206 da CFR<sup>35</sup> apresenta, além da igualdade, outros três princípios gerais do sistema educacional brasileiro: [1] nos incisos II e III uma base flexível que proteja a liberdade e o pluralismo do ensino e [2] que este desenvolvimento do ensino mantenha um determinado padrão de qualidade. Ou

---

<sup>32</sup> BASTOS, C. R.; MARTINS, I. G. **Comentários à Constituição do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. São Paulo: Saraiva, 1998. p. 205.

<sup>33</sup> CFR, art. 206: “O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: I – Igualdade de condições para o acesso e permanência na escola; II – liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber...”.

<sup>34</sup> CFR, art. 205, I: “I – homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações, nos termos desta Constituição;”

<sup>35</sup> CFR, art. 206: “O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: (...) II – liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber; III – pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas; (...) VII – garantia de padrão de qualidade;”

seja, como apresenta Horácio Wanderlei Rodrigues a ordem constitucional brasileira garante a liberdade e o pluralismo, mas exige a preservação da qualidade<sup>36</sup>.

Basicamente, o direito à educação é diretamente afetado pelas diferenças impostas pela forma que o ensino superior é ofertado no Brasil. Enquanto as pessoas de classe socioeconômica menos privilegiada precisam trabalhar durante o dia, as pessoas abastadas podem estudar durante o dia todo. Tal situação difere na qualidade da educação fundamental que cada um receberá e na época em que cada um poderá buscar o ensino superior.

Tendo pessoas de origem socioeconômica inferior, com educação fundamental de menor qualidade e, ainda, com faixa etária superior, a luta no vestibular contra o jovem abastado que teve ensino mais qualificado e período integral de estudos diferencia o acesso às instituições públicas, que deveriam atender prioritariamente a esse público carente financeiramente de condições de sustentabilidade, em vez de ficar, como de fato acontece, privilegiando a classe socioeconômica de maior poder aquisitivo em detrimento à outra. Situação esta que se agrava com o número ínfimo de cursos superiores públicos noturnos no Brasil, em comparação com os diurnos<sup>37</sup>.

Temos atualmente 7 milhões de pessoas que já concluíram o ensino médio e aguardam a oportunidade de cursarem o ensino superior, e mais 8,5 milhões de estudantes do ensino médio, que possuem o mesmo objetivo.

Entre estes 8,5 milhões de alunos que freqüentam o ensino médio atualmente a renda média deles é de R\$ 1.297,00, ou seja, 2,3 vezes menos do que

---

<sup>36</sup> RODRIGUES, H. W. Liberdade de ensinar no direito educacional brasileiro: limites legais à manifestação da OAB. **Anuário ABEDi**, Florianópolis: Fundação Boiteux, n. 2, ano 2, 2004. p. 183.

<sup>37</sup> RISTOFF, *passim*.



os alunos que atualmente freqüentam o ensino superior, que é de R\$ 3.010,00, o que esgotará a ampliação do setor privado que depende diretamente do pagamento de seus alunos para sobreviver e ampliar; dificultando também o futuro investimento em padrões de qualidade dos cursos superiores<sup>38</sup>.

Mesmo diante desse contexto, a educação ainda é um direito fundamental a ser concedido, e como qualquer serviço prestacional do Estado ou da iniciativa privada, deve ser realizado com patamares de qualidade.

Para o desenvolvimento adequado do trabalho é necessário diferenciar agora o direito fundamental dos direitos humanos.

Os direitos humanos envolvem as posições jurídicas reconhecidas ao ser humano e que devem ser resguardadas na esfera do direito internacional, obtendo validade universal, enquanto os direitos fundamentais são aqueles pertencentes ao ser humano e que o Estado os reconhece e os positiva no âmbito do Direito Constitucional, não sendo aspirações apenas dos indivíduos, mas da coletividade.

Como nos ensina Marcos Augusto Maliska<sup>39</sup> a existência dos direitos fundamentais se liga à noção de um Estado Democrático de Direito, com destaque para o último século que recepcionou o surgimento de direitos fundamentais prestacionais<sup>40</sup>, modificando a imagem de um Estado distante para um Estado democrático, que busca desenvolver as suas atividades para manter em pleno funcionamento todo o sistema, formando uma figura única à qual nos integramos.

---

<sup>38</sup> PACHECO; RISTOFF, p. 9.

<sup>39</sup> MALISKA, M. A. **O direito à educação na constituição de 1988**. Curitiba, 2000. 287 f. Dissertação (Mestrado), Universidade Federal do Paraná. p. 39.

<sup>40</sup> Direitos fundamentais prestacionais são aqueles que para serem alcançados necessitam de uma atuação positiva do Estado por meio do fornecimento à população de condições materiais básicas, diferenciando-se dos direitos fundamentais que dependem apenas de uma ação negativa do Estado não violando a esfera individual do sujeito.

O destaque ocorre nos serviços que integram a gama de direitos sociais através de prestação direta de serviços públicos, principalmente se estes são gratuitos e universais como a saúde, a assistência social e a educação.

Mesmo existindo uma considerável presença privada em algumas modalidades do serviço público, a titularidade do Estado em prestar o serviço não lhe é retirada, porque o serviço foi apenas delegado a iniciativa privada em busca de melhor qualidade e menores custos, mas sob a fiscalização do Poder Público<sup>41</sup>.

Em relação à efetividade dos direitos fundamentais encontra-se a denominada “eficácia horizontal”, também conhecida como “eficácia em relação a terceiros” que seria a análise da aplicação dos preceitos constitucionais também às entidades privadas<sup>42</sup>.

Essa situação provoca várias discussões motivadas por doutrinadores como Alexy<sup>43</sup>, Canotilho<sup>44</sup>, Jorge Miranda<sup>45</sup>, Vieira de Andrade<sup>46</sup> e Ana Prata<sup>47</sup> que não serão discutidas neste trabalho para evitar o desvio de seu foco principal, mesmo

---

<sup>41</sup> MALISKA, p. 48. Marcos Augusto Maliska explica o Estado Social: “O estado, portanto, continua a prestar serviços públicos de forma direta. Um Estado social caracteriza-se pelo atendimento àqueles que não possuem condições financeiras para arcar com as despesas do serviço e pelo investimento consistente em áreas fundamentais para o desenvolvimento da pessoa enquanto cidadã”.

<sup>42</sup> Ibid., p. 109. Marcos Augusto Maliska apresenta um dos motivos que levam a eficácia horizontal a atingir às entidades privadas: “... Em um primeiro momento, seria possível afirmar que, sendo a Constituição uma ordem da comunidade e não somente do Estado, bem como que os direitos fundamentais estão inseridos na comunidade e dela exigem respeito aos seus preceitos, a chamada eficácia horizontal não seria mais do que um desdobramento dos direitos fundamentais, pois estes não são apenas dirigidos ao Estado, mas também à comunidade como um todo”.

<sup>43</sup> Ibid., p. 110-115.

<sup>44</sup> Ibid., p. 116.

<sup>45</sup> Ibid., p. 118.

<sup>46</sup> Ibid., p. 118-120

<sup>47</sup> Ibid., p. 120, 121.

estando as atividades educacionais particulares sendo exercidas por autorização do Estado, tendo as instituições de ensino superior como um dos núcleos delas.

Diante do contexto apresentado, a CFR coloca como direito social a educação<sup>48</sup>.

Direitos sociais são aqueles indispensáveis ao desenvolvimento e a preservação do homem e, por consequência, de sua sociedade. Na definição de Alexandre de Moraes os direitos sociais são:

Direitos sociais são direitos fundamentais do homem, que se caracterizam como verdadeiras liberdades positivas, de observância obrigatória em um Estado Social de Direito, tendo por finalidade a melhoria das condições de vida aos hipossuficientes, visando à concretização da igualdade social, e são consagrados como fundamentos do Estado democrático, pelo art. 1º, IV, da Constituição Federal.<sup>49</sup>

O fato de a educação ser compreendida como direito social acaba por ser um contexto que implica diretamente a educação privada, que mesmo sendo promovida e administrada pelo particular é uma clara atividade de interesse público, adstrita às regras impostas pela educação pública<sup>50</sup>, que são regidas pelas normas

---

<sup>48</sup> CFR, art. 6º: “São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”.

<sup>49</sup> MORAES, A. de. **Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional**. São Paulo: Atlas, 2002. p. 468.

<sup>50</sup> CFR, art. 206: “O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: I – Igualdade de condições para o acesso e permanência na escola; II – liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber; III – pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino; IV – gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais; V – valorização dos profissionais do ensino, garantidos, na forma da lei, planos de carreira para o magistério público, com piso salarial profissional e ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos; VI – gestão democrática do ensino público, na forma da lei; VII – garantia de padrão de qualidade”

gerais da educação nacional<sup>51</sup>, mesmo sendo exercida pela iniciativa privada<sup>52</sup>, pois é de conteúdo público. Por toda esta razão o direito à educação enquadra-se como direito fundamental prestacional.

Alexandre de Moraes, ao apresentar a educação sob a ótica constitucional, destaca o conceito apresentado por José Celso de Mello Filho sobre a educação, que a faz ser fundamental para o sucesso de nosso país:

...é mais compreensivo e abrangente que o da mera instrução. A educação objetiva propiciar a formação necessária ao desenvolvimento das aptidões, das potencialidades e da personalidade do educando. O processo educacional tem por meta: (a) qualificar o educando para o trabalho; e (b) prepará-lo para o exercício consciente de cidadania. O acesso à educação é uma das formas de realização concreta do ideal democrático, ...<sup>53</sup>

Marcos Augusto Maliska apresenta a divisão feita por Paulo Bonavides sobre os direitos fundamentais, como quatro gerações: a primeira geração envolveria os direitos civis e políticos; os de segunda geração seriam a dos direitos sociais, econômicos e culturais; os de terceira geração os direitos ao desenvolvimento, à paz, ao meio ambiente, à comunidade e ao patrimônio comum

---

<sup>51</sup> CFR, art. 209, I: “O ensino é livre à iniciativa privada, atendidas as seguintes condições: I – cumprimento das normas gerais da educação nacional; ...”

<sup>52</sup> “O ensino universitário administrado pela iniciativa privada há de atender aos requisitos previstos no art. 209 da Constituição Federal: cumprimento de normas de educação nacional e avaliação de qualidade pelo Poder Público” (BRASIL. Superior Tribunal de Justiça, 1ª Seção. Curso de Odontologia. Fechamento por Inobservância da Legislação de Regência. Portaria n. 196, de 3-2-94. Mandado de Segurança n.º 3.318/DF. Universidade Braz Cubas e Ministro da Educação e do Desporto. Relator: Ministro Antônio de Pádua Ribeiro. 15 ago. 1994. **Diário da Justiça**, seção I, p. 20.271.).

<sup>53</sup> MELLO FILHO, J. C. Constituição Federal anotada. In: MORAES, A. de. **Direito constitucional**. 18. ed. São Paulo: Atlas, 2005. p. 733.

da humanidade e os de quarta geração seriam os direitos voltados à democracia, à informação e ao pluralismo.

Discussões surgiram também a respeito da idéia de “gerações de direitos” apresentada por Bonavides e questionada por Flávia Piovesan, Ingo Sarlet e Manoel Gonçalves Ferreira Filho<sup>54</sup>, matéria que também não será descrita neste trabalho.

Portanto, o direito à educação se enquadra como sendo um direito social fundamental prestacional de segunda geração que assume características especiais por ser elevado pela CFR ao patamar de “dever do Estado”<sup>55</sup>.

Os parâmetros norteadores para os dispositivos constitucionais da educação existentes na CFR no artigo 205<sup>56</sup> são encontrados na Declaração dos Direitos do Homem, em seu artigo 26<sup>57</sup>, da qual o Brasil é signatário, com inserção dos fatores sociais do indivíduo em papel indispensável à formação educacional.

A educação, em especial a superior, torna-se elemento indispensável à qualificação profissional que cada vez mais exige, mesmo para trabalhos não intelectuais, a existência deste elemento como comprovação social de desenvolvimento.

---

<sup>54</sup> MALISKA, p. 126-127.

<sup>55</sup> CFR, art. 6º: “São direitos sociais a educação, a saúde,...”

<sup>56</sup> CFR, art. 205: “A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.”

<sup>57</sup> CFR, art. 26: “Toda pessoa tem direito à educação. A educação deve ser gratuita, pelo menos no que diz respeito aos ensinos elementar e fundamental. O ensino elementar é obrigatório. O ensino técnico e profissional deve ser generalizado; o acesso aos estudos superiores deve ser assegurado a todos, em plenas condições de igualdade, em função do mérito.”

Por isto, a CFR indica em seu artigo 214<sup>58</sup> os objetivos constitucionais da educação a serem alcançados com auxílio do Congresso Nacional ao editar lei que estabeleça o Plano Nacional de Educação, de duração plurianual, que consiga articular de forma devida os diversos níveis do ensino, desenvolvendo-o.

O texto constitucional – no que se refere à educação - ao ser analisado necessita que o intérprete tenha o prévio conhecimento da existência de princípios gerais pertinentes à matéria de educação, situação esta que permitirá a análise da legislação infraconstitucional, moldando sua capacidade interpretativa ao contexto geral do objeto buscado com a aplicação do ensino.

Um exemplo disto é o fato do ensino científico não se enquadrar somente como conhecimento técnico, mas sim, de toda uma construção que conduzirá o aluno à condição de clareza científica, permitindo-lhe um pensar científico, que o conduzirá à elaboração de juízos científicos, além de torná-lo um cidadão capaz de refletir socialmente, planejar um desenvolvimento comunitário e contribuir para a melhoria do meio em que está inserido<sup>59</sup>.

Nossa CFR e a LDB não determinam a padronização dos planos pedagógicos, elas objetivam e valorizam a formação humana educacional que seja capaz de desenvolver a pluralidade de idéias<sup>60</sup>, com apresentação de um projeto pedagógico que cuide da realidade do local onde a IES esteja inserida, destacando as peculiaridades da região, e ofertando ao aluno condições plenas de aplicação dos

---

<sup>58</sup> CFR, art. 214: “A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração plurianual, visando à articulação e ao desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis e à integração das ações do Poder Público que conduzam à: I – erradicação do analfabetismo; II – universalização do atendimento escolar; III – melhoria da qualidade do ensino; IV – formação para o trabalho; V – promoção humanística, científica e tecnológica do País.”

<sup>59</sup> LDB, art. 43.

<sup>60</sup> CFR, art. 1º, V e LDB, art. 12.

conhecimentos adquiridos junto ao meio social em que se encontra, tudo, desde que respeitadas as diretrizes gerais postas pelo Poder Público e que existem para apresentar um padrão mínimo nacional de qualidade do ensino.

E quando nossa CFR, em seu artigo 209<sup>61</sup>, torna livre o ensino a ser praticado pelas instituições privadas, desde que respeitadas as normas gerais de educação e o padrão mínimo de qualidade determinado pelo Poder Público, também nosso legislador consolida o dinamismo que é desejado junto ao desenvolvimento do ensino, seja pelo ente público ou pela iniciativa privada.

Há de destacar que o poder avaliativo constante no inciso II do citado artigo atinge todos os níveis do “ensino”, seja fundamental, médio ou universitário, legitimando o direito de aplicação de critérios avaliativos no ensino prestado pela IES privada aos seus alunos.

### 1.3 O ENSINO PÚBLICO E O ENSINO PRIVADO: DA DIVERSIDADE DE MEIOS À COMUNHÃO DE PROPÓSITOS

Reduzir a pobreza e ampliar a cultura social é uma obrigação de todas as pessoas e também das IES. E estas devem privilegiar a construção de novos “espaços públicos”, que objetivam a superação da desigualdade social, o que traz novas relações entre o ensino privado e o ensino público junto às organizações da sociedade civil.

---

<sup>61</sup> CFR, art. 209: “O ensino é livre à iniciativa privada, atendidas as seguintes condições: I – cumprimento das normas gerais da educação nacional; II – autorização e avaliação de qualidade pelo Poder Público”.

Essa superação pode ser refletida tanto no sentido quantitativo como no sentido qualitativo.

No sentido quantitativo porque no espaço privado há menos espaços físicos destinados ao atendimento dos alunos da iniciativa privada, que ao contrário desta realidade são em quantidade maior do que o número de alunos das IES públicas, e, também, com maior intensidade no período noturno; enquanto no espaço público há maior espaço físico, que o torna (como no campus da USP em São Paulo, por exemplo) quase uma complexa cidade, que por ter o “status” público parece pertencer a todos, principalmente aos alunos que têm o dia todo e a noite toda à disposição para ocupação daquele espaço que “é deles”, espaço este que “sobra” devido à minoria quantitativa de alunos inseridos nas universidades públicas.

E no sentido qualitativo porque enquanto os docentes da IES privada, em sua maioria, têm que dividir seu tempo com o trabalho e o aprimoramento acadêmico, na IES pública o docente, em sua maioria, pode se dedicar apenas ao aprimoramento acadêmico para depois, já estando altamente qualificado, dedicar-se ao trabalho não docente.

A superação anteriormente citada está no ponto de encontro onde o pequeno, mas altamente eficaz espaço privado, possa partilhar com o vasto espaço público a finalidade da educação, tendo como partícipes tanto os docentes das IES privadas quanto os docentes das IES públicas.

A falta de entrosamento entre o privado e o público faz com que seus partícipes não consigam abstrair das instituições de ensino a sua maior eficácia educacional. Bem salientou Nelson Saldanha em sua obra *O Jardim e a Praça*:



O que edifica para a privacidade é evidentemente uma parte muito especial da instalação do ser humano no mundo, uma parte que exprime em termos concretos e particulares (contraprova do abstrato e do genérico) o próprio ser do homem, com suas fraquezas e seus prolongamentos. (...) Aliás o caráter de determinados atos nem sempre se prende ao fato de o agente se encontrar em sua casa ou em logradouro público. Pode-se, estando em casa, desempenhar uma tarefa com sentido público, como se pode defender interesses privados atuando em recinto público.<sup>62</sup>

Claro que o serviço de “educar” é público, seja através do ensino profissional, da pesquisa ou da extensão, desde que a formação do cidadão esteja ocorrendo em prol da sociedade, sendo esta a diferença existente entre as instituições de ensino e os treinamentos corporativos – estes últimos buscam apenas o desenvolvimento do profissional em prol da empresa.

Mas, mesmo a educação sendo uma atividade do Estado, este não possui condições estruturais para atender à demanda existente, tornando viável a participação das instituições privadas junto à prestação do ensino.

É inadequado, assim, já que o “educar” é o mesmo, seja para a IES particular ou para a pública, que sua diferenciação decorra da origem dos recursos que a sustentam; quando proveniente de impostos seu objetivo é um, e quando proveniente de mensalidades seu objetivo é outro. O objetivo é sempre o mesmo: formar o cidadão através da auto-liberdade conquistada com seu conhecimento.

Para melhor compreender o ensino privado e o público, necessário é conhecer algumas informações que envolvem as instituições que os aplicam. Apesar da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB apresentar apenas a

---

<sup>62</sup> SALDANHA, N. **O jardim e a praça**: o privado e o público na vida social e histórica. São Paulo: Ed. Universidade de São Paulo, 1993. p. 27-28.

divisão entre Universidade e Instituto Superior de Educação, quanto ao ‘tipo de missão das IES’, pode-se classificá-las em 4 tipos:

- a) universidades – que desempenham as missões tradicionais de ensino, pesquisa e extensão em nível de graduação e de pós-graduação;
- b) centros universitários – instituições de ensino superior, cuja missão principal é o ensino de graduação;
- c) faculdades múltiplas ou integradas – instituições não-universitárias que oferecem programa em mais de um campo de conhecimento, como ciências sociais e tecnologia;
- d) faculdades ou institutos superiores – estabelecimentos únicos ou instituições isoladas, não-universitárias, que oferecem programas que incluem somente um campo de estudos, como, por exemplo, ciências sociais.

O Plano Nacional de Educação – PNE defende as diretrizes de expansão da universidade pública e gratuita e a revisão de possibilidades de financiamento estudantil aos estudantes carentes nas instituições particulares.

A diferença entre as IES públicas e particulares existe, mas ocorre apenas quanto à origem dos recursos que as sustentam e sobre as isenções e imunidades fiscais que possuem. As particulares são da seguinte forma:

- a) as estritamente particulares, que possuem atitude igual a de qualquer empresa, com pagamento de todos os impostos, com obrigação consumeirista de fornecer um bom ensino que atenda aos padrões de qualidade que são exigidos pelo sistema de avaliação nacional;

- b) as filantrópicas, que não pagam tributos mas possuem a obrigação de fornecerem bolsas de estudo a alunos carentes, além de outras benesses, porque são voltadas a ações humanas e de caridade;
- c) as IES que possuem algumas imunidades fiscais, que não são beneficentes e não possuem fins lucrativos, mas reinvestem seus resultados na própria atividade, como ocorre com as instituições comunitárias e as instituições confessionais (que são formadas pelas mesmas pessoas das comunitárias, mas que objetivam uma orientação confessional e ideológica específicas).

Há de ressaltar que a composição da educação superior é formada por cursos de graduação, cursos de pós-graduação, cursos seqüenciais e cursos de extensão, que podem ser estruturados nas formas presenciais ou à distância. Mas o presente estudo trata apenas dos cursos de graduação em Direito.

Claro que existem enormes diferenças entre as instituições de ensino superior no Brasil:

- a) elas variam entre pequenas escolas isoladas e espalhadas por todo o território nacional até as grandes e complexas instituições como a Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFJR e a Universidade de São Paulo – USP;
- b) podem variar também por sua dependência legal, que pode ser: Federal, Estadual, Municipal e particular;
- c) aceitando ainda a classificação oriunda de sua natureza: Universidades, Centros Universitários, Faculdades Integradas, ou cursos, ou Faculdades Isoladas;

d) por último, podem ser divididas entre: sociais, de natureza religiosa e privadas, com ou sem fins lucrativos (filantrópicas).

A LDB, em seu artigo 19<sup>63</sup>, apresenta as categorias em que se enquadram as instituições de ensino no Brasil, onde as instituições privadas serão as mantidas e administradas por pessoas físicas ou jurídicas de direito privado.

A pessoa física é denominada pelo CCB - Código Civil Brasileiro - vigente após a LDB - como pessoa natural que, conforme o artigo 1º<sup>64</sup>, é titular de direitos e obrigações, permitindo-lhe possuir e manter IES privadas. Enquadra-se nesta modalidade, além dos brasileiros, também os estrangeiros naturalizados<sup>65</sup> e os estrangeiros regularmente residentes no país<sup>66</sup>.

Esta autonomia concedida aos estrangeiros ocorre porque a CFR garante o livre exercício profissional<sup>67</sup>, bastando que quem o exerça possua condições profissionais para tal; e a LDB não restringe o acesso ao fornecimento privado de educação às pessoas de nacionalidade brasileira.

Além das pessoas naturais, segundo o art. 19 da LDB, as instituições privadas de ensino também podem ser mantidas e administradas por pessoas

---

<sup>63</sup> LDB, art. 19: "As instituições de ensino dos diferentes níveis classificam-se nas seguintes categorias administrativas: I – públicas, assim entendidas as criadas ou incorporadas, mantidas e administradas pelo Poder Público; II – privadas, assim entendidas as mantidas e administradas por pessoas físicas ou jurídicas de direito privado"

<sup>64</sup> CCB, art. 1º: "Toda pessoa é capaz de direitos e deveres na ordem civil."

<sup>65</sup> CFR, art. 12, parágrafo 2º: "São brasileiros: (...) parágrafo segundo – A lei não poderá estabelecer distinção entre brasileiros natos e naturalizados, salvo nos casos previstos nesta Constituição."

<sup>66</sup> CFR, art. 5º, caput: "Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito a vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, (...)"

<sup>67</sup> CFR, art. 5º, XIII: "é livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer;"

jurídicas de direito privado, que segundo o artigo 44 do CCB podem ser as associações<sup>68</sup>, as sociedades, as fundações<sup>69</sup>, as organizações religiosas e os partidos políticos.

Mesmo possuindo essa variedade de pessoas que podem ser titulares de uma instituição de ensino, esta sempre foi compreendida como diversa de uma atividade mercantil, mesmo esta atividade sendo recepcionada pelo artigo 20 da LDB<sup>70</sup>.

Em contrapartida, as instituições públicas datam do século XIX, sendo assim as mais antigas. Nos anos 30 constituíram-se formalmente as primeiras universidades e ainda na mesma década surgiram as primeiras instituições privadas. O crescimento das instituições privadas desenvolveu-se com a reforma universitária de 1968, mas, nos últimos anos é a que tem menos crescido.

Enquanto as instituições públicas trabalham com 25% a 30% dos alunos em turmas de até 30 alunos, as instituições particulares trabalham com turmas maiores, com mais de 60% das turmas com mais de 50 alunos.

O setor público não cresce há anos, sendo sua estagnação ocasionada pelos altos custos *per capita* do seu sistema que possui uma evasão de até 50 %

---

<sup>68</sup> CCB, art. 53 a 61.

<sup>69</sup> CCB, art. 62 a 69.

<sup>70</sup> LDB, art. 20: "As instituições privadas de ensino se enquadrarão nas seguintes categorias: I – particulares em sentido estrito, assim entendidas as que são instituídas e mantidas por uma ou mais pessoas físicas ou jurídicas de direito privado que não apresentem as características dos incisos abaixo; II – comunitárias, assim entendidas as que são instituídas por grupos de pessoas físicas ou por uma ou mais pessoas jurídicas, inclusive cooperativas de pais, professores e alunos, que incluam em sua entidade mantenedora representantes da comunidade; III – confessionais, assim entendidas as que são instituídas por grupos de pessoas físicas ou por uma ou mais pessoas jurídicas que atendam a orientação confessional e ideologia específicas e ao disposto no inciso anterior e IV – filantrópicas, na forma da lei."

dos ingressantes e uma baixa relação professor/aluno. Somente a partir de 2004 voltou a ocorrer um crescimento do setor público (17 IES), na seguinte ordem: de 4,8% (4 IES) na entidades federais, 15,4% (10 IES) estaduais e 5,1% (3 IES) municipais<sup>71</sup>.

Para se desenvolver o setor público teria de se adequar em seu formato para trabalhar com um público mais velho, com índice qualitativo inferior de ensino médio e com a formação de profissionais com qualidade final mais flexível, de acordo com a possibilidade de empenho empregada durante a sua formação.

Na ausência de tal capacidade do setor público, o setor privado se desenvolve atendendo a nova demanda que se inicia com o aumento da população e a ampliação do acesso ao ensino básico e fundamental. Em 2004 o crescimento do setor privado foi na ordem de 8,3% (137 novas IES), representando 88,9% das IES do país, conforme já constatado no Censo de 2003<sup>72</sup>.

O Censo de Educação Superior Brasileiro de 2003, realizado mediante consulta do Ministério da Educação (MEC) através do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP/MEC) que coletou os dados sobre a educação superior brasileira, constatou a existência de 163 universidades, equivalentes a 8,8% do conjunto das instituições, com 58,5% das matrículas; 81 centros universitários, equivalentes a 4,3% das IES (Instituições de Ensino Superior), e 12,9% das matrículas e 1.043 faculdades isoladas, escolas e institutos de educação superior, equivalentes a 75,5% do total de IES.

Das 1.859 instituições de ensino superior no Censo de 2003, 1.652 eram privadas, ou seja, 88,9%, tornando o sistema educacional superior brasileiro um dos

---

<sup>71</sup> RISTOFF, p. 9.

<sup>72</sup> Ibid., p. 10.

mais privatizados do mundo. O censo apurou que as IES públicas são 40% federais, 31,5% estaduais e 28,5% municipais, e também classificou as IES privadas em dois grupos: 1) as particulares, ou com fins lucrativos (1.302 instituições – 78,8%) e 2) as comunitárias, filantrópicas ou confessionais, sem fins lucrativos (350 instituições – 21,2%).

E dos 3.887.022 alunos matriculados em cursos presenciais – segundo o mesmo censo – 27,6% deles estão matriculados em apenas dois cursos superiores, o de Administração com 564.681 matriculados e o de Direito com 508.424 matriculados<sup>73</sup> (para se comparar ao crescimento da demanda do curso e da quantidade de cursos, no ano de 1998 o número de matriculados no curso de Direito totalizou 292.728 alunos, sendo este o curso superior que recebeu mais matrículas naquele ano<sup>74</sup>).

Do Censo da Educação Superior Brasileiro de 2004 participaram 2.013 IES, 154 instituições<sup>75</sup> a mais do que em 2003, mesmo sendo este crescimento anual de 8,3% sendo inferior ao registrado nos três anos anteriores: 17,9%, 17,7% e 13,6% respectivamente.<sup>76</sup>

Nos termos da legislação vigente, de 2.013 IES temos: 169 Universidades; 107 Centros Universitários; 119 Faculdades Integradas; 1.474 Faculdades, Escolas e Institutos e 144 Centros de Educação Tecnológica e Faculdades de Tecnologia<sup>77</sup>.

---

<sup>73</sup> SCHWARTZMAN, S. **O ensino superior no Brasil**: 1998. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 1999. p. 24.

<sup>74</sup> INEP – INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS. **Evolução do ensino superior**: 1980 a 1998. Brasília: O instituto, 1999. p. 27.

<sup>75</sup> Regiões: norte - 17 IES; nordeste – 40 IES; sudeste – 63 IES; sul – 29 IES e centro-oeste 5 IES = 154.

<sup>76</sup> RISTOFF, p. 9.

<sup>77</sup> Ibid., p. 13.

Esses Centros de Educação Tecnológica e Faculdades de Tecnologia, que em 1999 eram em número de 16 instituições públicas; em 2002 eram em número de 53 e em 2004 eram em número de 144, representando o equivalente a 7,4% do total das instituições, com crescimento de 800% em 5 anos; e conforme demonstrado acima, atingiram apenas no ano de 2004 um crescimento de 54,8%, comprovando a demanda existente em busca de um ensino profissionalizante<sup>78</sup>.

Quando se apresenta o crescimento em número de cursos tecnológicos, e não em número de instituições, o crescimento é mais severo ainda, pois em 1999 esses Centros de Educação Tecnológica e Faculdades de Tecnologia possuíam juntos 74 cursos; em 2001 (dois anos depois) tiveram um crescimento de 147,3%, oferecendo 183 cursos; em 2003 (mais dois anos depois) um crescimento de mais 170,5%, oferecendo 495 cursos (2003 em relação a 1999 teve um crescimento de 568,9% no número de cursos) e, por fim, o Censo de 2004 revelou que houve ainda um crescimento de 53,1%, atingindo o total de 758 cursos (2004 em relação a 1999 tiveram um crescimento de 924,3% no número de cursos). Foram criados 758 cursos em apenas 6 anos (1999 a 2004), o que significa uma média de 10,5 cursos criados por mês, durante 6 anos ininterruptos<sup>79</sup>.

Um estudo desenvolvido por Simon Schwartzman em 1999, a pedido do INEP, destacou os dados colhidos na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD feita em 1997, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, onde apurou-se que a renda familiar mensal dos estudantes brasileiros de nível superior era de R\$ 3.000,00, enquanto a dos estudantes de primeiro grau era de um pouco mais de R\$ 800,00.

---

<sup>78</sup> RISTOFF, p. 15.

<sup>79</sup> Ibid., p. 37.



Outra informação importante era a de que a idade média dos estudantes de nível superior era de 25 anos, enquanto deveria ser de 21 anos se todos iniciassem seus estudos aos 18 ou 19 anos que é a idade que se termina o ensino médio; além do que a maioria trabalha (72% dos estudantes) e ainda vive com os pais. Por serem mais velhos e terem de dividir o tempo com a família e os estudos, ficam impossibilitados de se dedicar em período integral aos estudos, tendo que reduzir sua oportunidade para os cursos superiores do período noturno (54% dos estudantes).

A maioria dos cursos superiores de instituições públicas de ensino não oferece cursos noturnos (só 15 % aceitavam estudantes para período noturno), enquanto nas instituições privadas 90% do seu público são para o ensino noturno.

Isto resulta no fato de que 58,9% das matrículas feitas em curso superior no ano de 2004 foram em cursos noturnos, sendo que nas IES públicas as matrículas noturnas representam apenas 36,1% deste número, enquanto nas privadas as matrículas noturnas somaram 68%<sup>80</sup>, demonstrando assim que o aluno que tem ocupações durante o dia e que efetivamente movimenta este país se direciona, *a priori*, para as IES privadas.

O custo médio do ensino superior privado era de R\$ 3.171,00 por ano, ou seja, R\$ 264,00 por mês; valor este que agora se encontra em aproximadamente o dobro ou, às vezes, dependendo da instituição, o triplo<sup>81</sup>.

Mas, todas essas situações não conduzem a uma valoração definitiva que determina ser a IES pública ou a IES privada a melhor ou a pior. Ambas oferecem o

---

<sup>80</sup> RISTOFF, p. 33.

<sup>81</sup> Ibid., *passim*.

mesmo objetivo “ensino do conhecimento” e possuem variáveis que atingem a todas.

Se antes as IES públicas possuíam docentes mais titulados, agora as IES privadas também os possuem. Se nas IES públicas o candidato dificilmente acessa ao cargo de docente através de concurso público, depois de consegui-lo, mais difícil ainda será retirá-lo deste, independente de qualquer avaliação de seus préstimos, enquanto que na IES privada, o docente, além da qualificação adequada para a matéria a ser lecionada em sua permanência constantemente avaliada, pois, de acordo com seu desempenho ou produtividade, ele pode ser demitido.

Nos dizeres de Adolfo Ignacio Calderón:

O processo de mercantilização do ensino viola valores culturais fortemente arraigados no País, segundo os quais o ensino é concebido como direito social, um serviço provido pelo Estado com objetivos essencialmente públicos e não-lucrativos.

O preconceito apresentado pela maioria dos intelectuais contra as IES com fins lucrativos é característico de uma geração apegada a modelos interpretativos ancorados no paradigma social-universalista, fruto do Estado social emergente no pós-guerra. Tal perspectiva não aceita a possibilidade de universidades com perfis diversos. Pode-se tomar por hipótese que essa recusa não passa de uma defesa cega de interesses corporativos, que insistem em falar em “universidade brasileira” como sinônimo de universidade pública, gratuita e de pesquisa, como se existisse somente um tipo de universidade, como se a universidade fosse uma instituição monolítica, com um único perfil.<sup>82</sup>

Ressaltando ainda que as IES sem fins lucrativos também se enquadram na mesma situação:

---

<sup>82</sup> REVISTA DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE MANTENEDORAS DO ENSINO SUPERIOR. ano 23, n. 34 (Abr. 2005). Brasília: Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior, 2005-. p. 16-17.

Com a emergência do mercado de ensino superior, na década de 90, muitas tradicionais IES comunitárias – que sempre ressaltaram suas diferenças em relação às IES com fins lucrativos, mostrando também certo preconceito contra essas instituições – tiveram que aprender a se adaptar aos novos tempos, isto é, aprender a competir, pois também precisam das mensalidades dos alunos para financiar suas atividades.

Ocorre que, se a cada dia a sociedade amadurece quanto à concepção de romper a rígida distinção entre o público e o privado, prestigiando a Constituição com esta evolução, o respeito aos direitos fundamentais por ela definidos sobressai às distinções anteriormente existentes.

Nos dizeres de Marcos Maliska:

A distinção entre a esfera pública e a esfera privada, em matéria de educação, é compreendida até certo ponto, pois não se pode afastar o nítido caráter público que assumem as atividades particulares no âmbito da educação. Daí também ser lícito falar em esfera pública não estatal, compreendida como aquela em que o particular assume um objetivo social do Estado, colaborando, com ele, na realização das tarefas prestacionais públicas.<sup>83</sup>

As atividades particulares, no âmbito da educação, possuem então caráter totalmente público, como já exposto, fato este consolidado pelo art. 206 da CF<sup>84</sup> que traz princípios para o ensino que assumem caráter geral, atingindo da mesma forma

---

<sup>83</sup> MALISKA, p. 152.

<sup>84</sup> CFR, art. 206: “O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: I – Igualdade de condições para o acesso e permanência na escola; II – liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber; III – pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino; IV – gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais; V – valorização dos profissionais do ensino, garantidos, na forma da lei, planos de carreira para o magistério público, com piso salarial profissional e ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos; VI – gestão democrática do ensino público, na forma da lei; VII – garantia de padrão de qualidade”.

as entidades educacionais públicas e privadas naqueles âmbitos em que forem compatíveis.

As escolas privadas, por ofertarem educação que é essencialmente de caráter público, tornam-se privadas com “espaço” público não estatal, situação esta que não lhes retira a autonomia privada de administrarem o que ocorre na escola, mas que também não lhes concede a prerrogativa de prestarem um ensino em condições inferiores ao mínimo exigido pelo Poder Público que autoriza o direito privado de exploração do ensino.

Prova disto é a garantia concedida ao Poder Público, por meio da União, de fiscalizar a qualidade do ensino, podendo coletar, analisar e disseminar informações sobre a educação, inclusive avaliando o rendimento escolar ou fiscalizando e decidindo sobre a validade das instituições de ensino<sup>85</sup>.

O dirigismo contratual imposto pelo Poder Público ao ensino privado, impedindo este de incluir cláusula contratual com vigência inferior ao período/ano letivo que permita não prestar mais os serviços educacionais a aluno inadimplente com as mensalidades, bem como a vedação de proibir tal aluno de realizar as provas, ou mesmo o poder de reter seus documentos ou qualquer outra pena pedagógica para induzi-lo a saldar seu débito com a IES privada, é clara demonstração de que o Poder Público obriga, embora que abusivamente, à prestação educacional por instituições privadas em total sentido público.

Em síntese, a diversidade dos meios permitidos para aplicação e desenvolvimento da educação não pode influenciar negativamente ou modificar a comunhão dos propósitos a serem atingidos por ela, porque os princípios<sup>86</sup> a serem

---

<sup>85</sup> LDB, art. 9, incisos V, VI, VII e IX.

<sup>86</sup> Igualdade, liberdade, democracia, respeito às minorias, etc.

seguidos pelo ensino privado são aqueles apresentados no espaço público como os princípios gerais da educação e toda a legislação educacional existente, sob risco de fiscalização e penalização do Poder Público.

Cita-se novamente Nelson Saldanha:

De alguma forma o problema da distinção entre o plano público e o plano privado pode ser comparado ao de uma alternativa, nem sempre bastante explícita mas presente no pensamento contemporâneo através de alusões inequívocas: a alternativa entre a “vida social” e a “vida simples”, aquela entendida no sentido da sofisticação dos elementos e das condutas, está no da fuga às complicações ou às “frivolidades”. De um lado as regras de convívio e os critérios de gosto, elaborados pela própria civilização (no sentido clássico e qualitativo do termo), regras e critérios que não se podem ignorar e que se testam em formas específicas do viver social: gestos, deveres, linguagem. De outro o fato de que a adesão excessiva a estas coisas pode (ou costuma) gerar certo grau de “artificialidade”, senão mesmo de “inautenticidade” dentro do existir. (...) Pois do mesmo modo cabe salvar a privacidade salvando também a dimensão pública, ambas estimáveis mas passíveis de extremos, entre os quais cabe situar graus, e situar-se neles.<sup>87</sup>

Portanto, a “alma” pública deve permear os corredores do ensino privado<sup>88</sup>, impedindo que a segregação social dos ensinos separe também os alunos.

---

<sup>87</sup> SALDANHA, p. 61.

<sup>88</sup> PINHEIRO, R. F. A responsabilidade social do jurista e o ensino jurídico: um breve diálogo entre o direito e a pedagogia. In: RAMOS, C. L. S. et al. **Diálogos sobre direito civil**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002. p. 494. “Quebram-se as barreiras entre o público e o privado, assistindo-se à substituição de normas de caráter supletivo e dispositivo por normas cogentes, e de uma disciplina unitária e abstrata concebida pela codificação por uma disciplina específica e concreta, representada pela multiplicidade de diplomas legislativos que se erguem na pretensão de tornar mais justas as relações privadas.”

#### 1. 4 O CONTEMPORÂNEO ENSINO JURÍDICO NO BRASIL

A educação jurídica iniciou no Brasil com o objetivo de formar mão de obra especializada para cobrir as vagas que surgiam no novo Estado, formando assim burocratas que deveriam manter a ideologia estatal, conforme já apresentado neste trabalho.

No início do século XXI as idéias individualistas na ótica econômica, liberal e política traçaram novo destino ao direito, conduzindo para a elaboração e manutenção de normas impessoais, de cunho abstrato e formulação genérica, que protegiam a técnica jurídica mais do que a eficácia das decisões por esta produzidas, valorizando assim o direito positivo.

Isto fez com que o ensino jurídico, com o tempo, não atendesse mais às necessidades pelas quais se justificava, ficando clara a situação de sua ineficácia, conforme descrito por José Eduardo Faria<sup>89</sup>. Ele destacou a pulverização sofrida pela educação em nível universitário, ocasionada pelo regime pós-64:

---

<sup>89</sup> FARIA, J. E. **A reforma do ensino jurídico**. Porto Alegre: Fabris, 1987. p. 11. “...O que fez com que as novas gerações “redescobrissem” o universo do direito justamente num período em que as oportunidades de colocação e ascensão profissional se apresentam restritas e problemáticas? Por que se sentem elas atraídas pelas faculdades de direito quando são conhecidas as informações sobre a frustração e o descontentamento dos atuais estudantes e dos bacharéis recém-formados com relação ao alcance, ao sentido e à qualidade da formação recebida ao longo de cinco anos de graduação?...”

A educação a nível universitário converteu-se, então, numa banal e descompromissada atividade de informações genéricas e/ou profissionalizantes – como os alunos sem saber ao certo o que fazer diante de um conhecimento muitas vezes transmitido de maneira desarticulada e pouco sistemática, sem rigor metodológico, sem reflexão crítica e sem estímulo às investigações originais. A ênfase à “rentabilidade” educacional anulou por completo, assim, a função formativa da Universidade brasileira, mediante uma crescente marginalização das atividades criativas e críticas. Como decorrência, as estruturas universitárias se verticalizaram, em detrimento da autonomia acadêmica e da flexibilidade horizontal de projetos interdisciplinares, ao mesmo tempo em que os corpos docentes se dispersaram entre departamentos estanques e fechados em sua própria rotina burocrática. Ao voltar-se apenas e tão somente à produção de grandes contingentes de diplomados, dos quais a maioria absoluta destacava-se pela discutível qualidade de sua formação teórica e técnica, a Universidade brasileira progressivamente deixou-se transformar em simples agência cartorial transmissora de idéias pré-concebidas, incapaz de oferecer ao aluno respostas satisfatórias ao entendimento de seu meio ambiente e de prepará-lo em termo de qualificação profissional. Esse processo de abastardamento do ensino superior tornou-se, no decorrer do regime pós-64, cada vez mais problemático, disfuncional e desagregador....<sup>90</sup>

Em análises futuras, reafirmando o contexto narrado por José Eduardo Faria, Roberto A. R. de Aguiar demonstra que realmente ocorreu claro desmantelamento dos cursos de Direito como forma de exterminar o poder crítico que existe, naturalmente, no seio jurídico:

Quando o poder político na época ditatorial recente percebeu o potencial crítico que os discentes dos cursos jurídicos ainda tinham, foram iniciados no Brasil processos de “democratização” do ensino que culminaram com a mediocrização dos cursos. Esses processos podem ser traduzidos por algumas medidas, como a da abertura indiscriminada de cursos jurídicos, a fim de atenderem à pressão da demanda dos “excedentes”, ao mesmo tempo em que propiciavam a entrada de alunos sem nível, que seriam recebidos por professores de emergência, geralmente juízes, promotores e advogados que só ouviram falar em educação no dia em que foram convidados a lecionar. Outra medida de grande eficácia foi a da instituição do regime de créditos que impossibilitava a formação de turmas duráveis. Assim, com a justificativa da democratização, foi dado o golpe final nos cursos

---

<sup>90</sup> FARIA, p. 18-19.

jurídicos, que, a partir dessas medidas, passaram a ser celeiros de medíocres e oficinas de acríticos. O direito, saber essencialmente político, foi dado como neutro; a norma, complexa emissão de linguagem, passou a ser um comando periférico; a sociedade, na qual nascem e morrem direitos, passou a ser um vago pano de fundo retórico. Como pensar é perigoso nesse processo de destruição de cabeças, a Filosofia do Direito desapareceu, a Lógica foi esquecida e nem mesmo a Retórica foi tratada. Se isso aconteceu com tais disciplinas, as ciências humanas também passaram a ser desconhecidas, e se constavam do currículo eram ministradas de modo inadequado.<sup>91</sup>

Essa situação trouxe para o curso jurídico um distanciamento das metas que o justificam, realidade esta apurada por Inês da Fonseca Porto durante sua convivência como consultora da Comissão de Ensino Jurídico da OAB – Ordem dos Advogados do Brasil e sua atuação como participante do processo de avaliação do ensino jurídico promovido pelo MEC desde 1996, concluindo que o “modelo central do ensino jurídico caracteriza-se pela descontextualização, dogmatismo e unidisciplinaridade”<sup>92</sup>, que prepara o aluno de forma inoportuna para o momento de sua atuação profissional<sup>93</sup>.

---

<sup>91</sup> AGUIAR, R. A. R. de. **A crise da advocacia no Brasil**: diagnóstico e perspectivas. 3. ed. São Paulo: Editora Alfa-Omega, 1999. p. 80-81.

<sup>92</sup> PÔRTO, I. da F. **Ensino jurídico, diálogos com a imaginação**: construção do projeto didático no ensino jurídico. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 2000, p. 31.

<sup>93</sup> Ibid., p. 38-39. “Não se questiona a autoridade do conhecimento, porque também não se questiona a autoridade daquele que o detém. O conhecimento se transforma em algo estranho à experiência do aluno, embora deva ser necessariamente atingido. Quem aprende não consegue se ver naquilo que estuda (Santos:1987:50), não compreende o significado existencial que o conhecimento descontextualizado (porque excludente dos saberes dos demais contextos, saberes do senso comum) pode ter em sua vida, a não ser num futuro distante, já na vida profissional. Constitui-se, assim, um modelo de ensino jurídico que não acontece no presente – pela mobilização dos alunos na realidade em que estão mergulhados – mas reporta-se sempre a situações abstratas e distantes de suas preocupações. A distância entre o mundo do aluno (cada vez mais restrito) e o mundo do direito (cada vez mais distante) é eliminada (ou subestimada). Uma das possibilidades deste distanciamento deve estar no fato de que os saberes dos contextos excluídos fazem parte da



Como qualquer mudança desta magnitude, os reflexos são sentidos com acentuação até nos dias de hoje. O ensino do direito mantém-se em ritmo lento para responder às modificações econômicas, sociais e políticas que aceleram cada vez mais sua variedade de objetos e suas inovações.

E olhe que a impressão que se tem deste curso nos dias de hoje, como destacou Vicente Barreto, não é das melhores: "...o fato de que o curso de direito aparece na imaginação social, como o mais fácil e simples; também, por não atender as exigências da moderna mentalidade científica, o estudo do direito é considerado como algo indefinido, não caracterizável"<sup>94</sup>.

O formando do curso de direito, em sua maioria, sai da IES despreparado para o exercício profissional e para a atividade social para a qual se formou como operador do Direito, situação esta apurada pelo baixo índice de aprovados nos exames da OAB, nos concursos para cargos públicos (magistratura, Ministério Público, fiscalização, procuradorias, etc.), que destacados pela mídia fazem com que a costumeira inércia brasileira chegue ao seu fim<sup>95</sup>.

Afinal, os cursos jurídicos formam o único profissional apto a apresentar uma solução para os conflitos legais e sociais existentes na abundância de leis que o país possui, não lhes permitindo, então, possuírem apenas uma compreensão abstrata e distante da realidade que irão enfrentar.

---

realidade quotidiana, são saberes do senso comum. O conhecimento jurídico é construído contra essas evidências e, portanto, contra uma realidade compartilhada por todos."

<sup>94</sup> BARRETTO, V. Sete notas sobre o ensino jurídico. **Encontros da UnB: ensino jurídicos**. Brasília: UnB, p. 75, 1978-1979.

<sup>95</sup> O MEC, a OAB, e as demais instituições governamentais e não-governamentais ligadas ao ensino do Direito estão se movimentando em favor da reflexão, modificação e estruturação do ensino jurídico com qualidade.

Diante deste contexto inoperante do passado, frente às necessidades do presente, o ensino, como um todo, iniciou sua fase de melhoras a partir da CFR de 1988, primeiro quanto ao instrumento de aplicação do ensino, que sendo a CFR democrática ao limite necessário manteve a obrigatoriedade do Poder Público continuar prestando o ensino, mesmo concedendo ao particular o direito de também exercer esta atividade educacional<sup>96</sup>; segundo quanto à visão transindividual que direcionou todos os princípios constitucionais apresentados na Carta Magna, superando a idéia do *ser* pela constância individualista do “*ter*”<sup>97</sup>.

Mesmo porque a segurança trazida pela codificação do Direito não possui a mesma estabilidade no mundo de hoje onde, cotidianamente, a vontade popular aperfeiçoa as regras vigentes pela própria ótica constitucional que as envolve, e as certezas legais são modificadas pela autonomia concedida ao julgador pelas cláusulas gerais do CCB.

Paralelamente a todas essas alterações procedimentais legais, o processo de desenvolvimento das faculdades (públicas/particulares) tomou um rumo dirigido pelo pensamento neoliberal, que considerou o ensino, principalmente o ensino do Direito, como uma atividade de mercado, que deveria ser regida pelas leis de mercado, a ponto de em 10 (dez) anos (1995 a 2005), o Brasil passar de 120 (cento e vinte) cursos de Direito para 805 (oitocentos e cinco), conforme informações da

---

<sup>96</sup> CFR, art. 205, 206 e ss.

<sup>97</sup> PINHEIRO, p. 490. “Trata-se, portanto, da ruptura com o modelo jurídico construído pela civilística clássica, na passagem de uma sociedade feudal para uma sociedade capitalista, construída sob os contornos do formalismo e do conceitualismo, hoje, insuficientes para dar respostas às questões que lhe são apresentadas em um contexto de transformação social. É nesse momento, que a presente reflexão nos transporta para a atividade dos operadores jurídicos, cogitando-se um problema metodológico. Trata-se de questionar as formas de racionalidades herdadas do século XIX, com as quais o jurista de hoje ainda continua a trabalhar e depositar, no ensino jurídico, as esperanças de superação desta realidade.”

OAB – Ordem dos Advogados do Brasil<sup>98</sup>, situação esta que tenta ser revertida nos dias de hoje<sup>99</sup>.

Durante esse período de crescimento desenfreado dos cursos de Direito, seu objetivo também foi alterado, pois passou a formar profissionais generalistas do Direito e permitir aos bacharéis seu crescimento social ou salarial quando aprovados em concursos públicos que encantam pela possibilidade de “estabilidade econômica”.

Desta forma, os cursos de Direito deixaram de dar a formação primordial da elite nacional transmutando-se para meros “instrumentos de manutenção salarial”<sup>100</sup>.

Ao facilitar, indiscriminadamente, o acesso dos alunos a um ensino superior despreparado para a reflexão crítica da situação social, permitiu-se a eles o desprezo pela análise sobre os problemas brasileiros, a consciência sobre a formulação de soluções jurídicas que objetivem ofertar a todas as pessoas efetiva garantia de acesso ao Direito e à Justiça.

---

<sup>98</sup> COUTINHO, *passim*.

<sup>99</sup> HIRONAKA, p. 37. Como destacou Giselda Maria Fernandes Novaes Hironaka: “Hoje, no MEC, procura-se fazer retroceder o processo de multiplicação dos cursos, pelo menos no que se refere à formatação pouco criteriosa responsável por tanto despreparo nos últimos anos. Não obstante, continua sendo incentivada a abertura de novos cursos pelo setor privado, o que implica permanente atenção e a expectativa de uma mudança séria de prioridades, especialmente diante do quadro negativo revelado a cada exame da OAB.”

<sup>100</sup> AGUIAR, p. 79.

Mas esta situação também não se sustentou, e com o mundo, a cada instante mais globalizado a economia sobrevive apenas em contínua transformação<sup>101</sup>, o que fez mudar a concepção de trabalho, de estabilidade, de salário, e da mesma forma, o ensino do Direito que passou a ter de atender com agilidade as necessidades advindas dessa contínua mudança, e responder aos questionamentos que surgem com os novos formatos de conflito, influenciando de forma efetiva no desenvolvimento da sociedade.

Não se imagina mais o direito individual<sup>102</sup> como ponto único de preservação para o bem da sociedade, mas revê-se o contexto do *benefício* em prol de um objetivo metaindividual ou transsubjetivo que visa também à preservação de direitos coletivos; fator este protegido integralmente em todos os ramos de atividade humana pela nossa CFR de 1988.

O uso do direito tem que ser exercido como “serviço da vida”, conforme demonstra Luiz Edson Fachin:

---

<sup>101</sup> DANTAS, p. 28. Em 12.12.45 San Tiago Dantas destacou em seu discurso na cerimônia de colação de grau dos bacharéis da Faculdade Nacional de Direito a estreita relação entre a economia e o Direito, que lhe concede o amparo jurídico necessário para sua manutenção: “Cabe ao jurista de hoje elaborar, para o tipo de economia que os povos reclamam, as regras e instituições adequadas, sob pena de se operar o que mesmo entre nós verificamos: o arbítrio do órgão do poder público, menos esclarecido sobre o processo econômico que o arbítrio do homem de negócios, sobrecarregando a sociedade de esforços inúteis e prejudicando a criação e o consumo adequado das riquezas”.

<sup>102</sup> ALMEIDA, M. C. de. Ensinando direito com arte: o estudo de casos no direito civil contemporâneo. In: RAMOS, C. L. S. et al. **Diálogos sobre direito civil**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002. p. 478-479. Assim destacou Maria Christina de ALMEIDA ao afirmar que “Comprometer-se com a nova ordem de idéias que vem absorvendo os civilistas contemporâneos, notadamente a partir da Constituição Federal de 1988 que trouxe novas luzes às relações privadas, iluminando de forma diversa a pessoa, a família, a propriedade, o contrato, é dever do professor de Direito Civil na atualidade”.

É certo que o legislador do Estado social não está mais desvinculado da realidade histórica concreta de seu tempo, pois a força normativa dos novos preceitos pode emergir de um verdadeiro estado de necessidade.

Entre a resistência à transformação e as necessidades que se impõem pelos fatos, o papel a ser exercido, nesse campo, pelos operadores do Direito, poderá antecipar, em parte, aquilo que virá. Nada obstante, não é possível aceitar passivamente os resultados dessa aferição crítica. Essa mesma via há de ser submetida à prova: trata-se de uma renovação por dentro e ao fundo vai, ou são apenas retoques que operam na estrutura do projeto racionalista que fundou as codificações privadas? Esta interrogação sugere pensar se o passo à frente que se esboça é uma mudança efetiva ou tão-só a última fronteira de um sistema moribundo que agoniza, mas ainda não esgotou.<sup>103</sup>

Em uma sociedade de consumo, as inovações tecnológicas ocasionaram a desmaterialização da riqueza<sup>104</sup>. Prova da mudança radical que ocorre hoje é a análise da ‘função social da propriedade, ‘função social do contrato’ e outros tantos institutos privados que atualmente são visualizados sob uma ótica comunitária.

Com um crescimento tão rápido de instituições voltadas ao Direito, em meio à contínua transformação econômica provocada pela globalização e a nova reflexão social advinda do Direito, paira o questionamento de “como ensinar o direito dentro desta nova contextualização?”, originando assim, por conseqüência, outros questionamentos: “o que ensinar?” e “para quem ensinar?”, conforme já debatido em outras oportunidades<sup>105</sup>.

O operador do Direito necessita ser capaz de adentrar outras esferas de coexistência do Direito com a sociedade, de forma que ultrapasse o contexto tradicional desenvolvendo novos “agires” em sua atuação nas assessorias jurídicas,

---

<sup>103</sup> FACHIN, L. E. **Teoria crítica do direito civil**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003. p. 19.

<sup>104</sup> PINHEIRO, p. 499.

<sup>105</sup> FARIA, p. 15. LÔBO, P. L. Neto. Ensino jurídico: ensino jurídico na atualidade brasileira.

**Anais da XIII Conferência Nacional da OAB**. Belo Horizonte: OAB, Conselho Federal, 23 set. 1990. p. 379.

consultorias empresariais, advocacias preventiva e conciliatória, permitindo às partes conflitantes ou interessadas uma resposta do Direito que efetivamente os satisfaça.

O caminho para que o aluno do Direito alcance estas esferas é a efetiva aplicação da pesquisa, da extensão e da produção científica tanto dos professores como também dos alunos, no meio acadêmico e na prática extensiva, contribuindo para a evolução jurídico-científica do Direito no Brasil<sup>106</sup>.

Se o objetivo do ensino é o desenvolvimento do homem para que seus “agires” reflitam na evolução social, quem opera o direito também deve dominar as informações obtidas com os dados sociais e econômicos que são cotidianamente ofertados, de forma que estes sofram uma reflexão crítica contextualizada de acordo com os casos ocorridos e os problemas sociais existentes, frente a um raciocínio jurídico que permita ao aluno/operador do Direito uma atuação participante na busca das soluções que mudem efetivamente a realidade encontrada, através da aplicação do seu conhecimento técnico/social.

E neste sentido deve ser a construção dos cursos de Direito atualmente, como escreveu Deisy Ventura:

No momento em que a graduação em Direito assume sua verdadeira função de ensino superior, o futuro âmbito profissional do aluno retoma sua posição de simples elemento de uma vida complexa, pela razão óbvia de que o indivíduo não se aparta de suas características gerais (especialmente psicológicas, morais e culturais) quando no exercício de sua profissão.<sup>107</sup>

---

<sup>106</sup> GRECO, L. **O ensino jurídico no Brasil**. Mundo Jurídico. Disponível em: <[http://www.mundomjuridico.adv.br/sis\\_artigos/artigos.asp?codigo=400](http://www.mundomjuridico.adv.br/sis_artigos/artigos.asp?codigo=400)> Acesso em: 21 maio 2006.

<sup>107</sup> AGUIAR, p. 9.

Claro que efetivar tal equilíbrio, em meio a tantas informações, finalizando o pensamento com uma solução precisa, é uma postura absolutamente difícil, e por ser assim o sistema de ensino do Direito entrou em crise.

Eroulths Cortiano Júnior destacou em sua obra “O discurso jurídico da propriedade e suas rupturas”, várias “crises” diferentemente apontadas pelos que passaram a se preocupar com o ensino jurídico no país como San Tiago Dantas (crise da didática tradicional privilegiando o estudo sistemático), Horácio Wanderley Rodrigues (crise estrutural e operacional), Edmundo Lima Arruda Júnior (crises na formação dos estudantes e na distribuição ocupacional dos bacharéis), Álvaro Melo Filho (apresenta as cinco facetas da crise do ensino jurídico), Tércio Sampaio Ferraz Júnior (demonstras os quatro pontos críticos no ensino do direito), Vicente Barreto (os pressupostos do debate e a crise na concepção do direito), Paulo Luiz Netto Lôbo (demonstra a Cartografia dos problemas) e outros<sup>108</sup>.

Quando da virada da década de 80 para a década de 90, após movimentações da OAB sobre a abertura indiscriminada de cursos de Direito, o ensino do Direito assumiu postura de tema a ser considerado e analisado tanto no meio educacional como no meio específico jurídico, originando assim a existência de artigos e trabalhos que apresentassem opiniões de como determinados temas deveriam ser tratados ou orientados quando do ensino acadêmico do Direito.

No Ano de 1991 foi criada a Comissão de Ensino Jurídico do Conselho Federal da OAB e no ano de 1994 duas importantes legislações surgiram: a Resolução n. 1886 do MEC que passou a definir os primeiros rumos ordenados do ensino jurídico e a Lei n. 8.906 que trata do Estatuto da Advocacia e da Ordem dos

---

<sup>108</sup> CORTIANO JUNIOR, E. **O discurso jurídico da propriedade e suas rupturas**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002. p. 193-201.

Advogados do Brasil - EAOAB que incluiu no inciso XV do artigo 54<sup>109</sup> a obrigação da OAB de contribuir para o aperfeiçoamento do ensino jurídico no Brasil, unindo esta entidade profissional aos destinos traçados pelas IES no tocante ao ensino jurídico.

Esta normatização voltada ao ensino jurídico e mais o apoio da OAB vieram socorrer uma crise que foi formada ao longo dos anos, mesmo porque esta crise do Direito é reflexo de um contexto social que se encontra também em crise.

Crise de valores quando se confrontam a pobreza social com a estabilidade econômica, a política com a ética, o público com o privado, a compreensão do que é público e a compreensão da finalidade do privado, a lei vigente e a lei praticada.

Eroulths Cortiano Júnior definiu bem a situação de crise em que o ensino jurídico se assenta:

Há um grande descompasso entre o ensino do direito, o direito existente e a própria sociedade onde se produz este direito ensinado, ou não ensinado. Esse descompasso põe em dúvida os vários métodos de ensino, os conteúdos programáticos dos cursos de direito, as grades curriculares, a função das faculdades de direito e dos bacharéis que delas saíam. Põe em dúvida, enfim, todo o ensino jurídico no Brasil. Por isso as críticas à formação dos juristas que, baseada na velha aula-douta coimbrã, na pregação catedrática e no caráter livresco do ensino, acabou por revelar uma personalidade especial do bacharel, que foi comparado aos mandarins, pelo poder e pelos rituais que os cercavam. A formação jurídica, ademais – e talvez justamente por seu caráter meramente informativo, que afastava o bacharel da realidade social -, era uma educação à abstrata. Produção, pesquisa e extensão estavam fora das preocupações acadêmicas, cujo objetivo era, acima de tudo, compreender o direito positivo, sem interferir na sociedade.<sup>110</sup>

---

<sup>109</sup> EAOAB, art. 54, XV: “Compete ao Conselho Federal: (...) XV – colaborar com o aperfeiçoamento dos cursos jurídicos, e opinar, previamente, nos pedidos apresentados aos órgãos competentes para criação, reconhecimento ou credenciamento desses cursos;”

<sup>110</sup> CORTIANO JÚNIOR, p. 207-209.



Se os operadores do Direito foram preparados em salas de aula, distantes dos fatos sociais que iriam analisar futuramente, rodeados apenas de livros e de professores que exigiam cada vez mais uma leitura intensa e uma reflexão teórica direcionada a linha adotada pelo próprio mestre <sup>111</sup>, como exigir que este profissional, quando no exercício de sua função, seja advogado, juiz, promotor de justiça, político, cidadão ou qualquer outra posição de direcionamento social, saiba contextualizar o problema que nunca havia visto antes, nem em laboratório, apresentando uma solução justa e evolutiva para a sociedade que, de volta, o recebeu?

Pior, este profissional sai do meio acadêmico para o meio social vestido com uma moldagem blindada de limites e direcionamentos que inibem uma aceitação mais “livre” de novos conceitos ou argumentos apresentados pelas realidades factuais que encontrará, impedindo assim sua efetiva comunicação com a

---

<sup>111</sup> HIRONAKA, p. 53-54. Nos dizeres de Giselda Maria Fernandes Novaes Hironaka ocorre um enorme desperdício de competências que deveriam ser trabalhadas no ensino superior: “O que, afinal de contas, é um grande desperdício do potencial gigantesco que temos, todos nós, quando conduzimos um Curso de Direito: o potencial de identificar quais são os problemas por que passam o Brasil e os brasileiros, de procurar descobrir quais são as causas desses problemas, de diagnosticar e definir soluções para cada um deles e, enfim, de procurar, pelos nossos meios, tornar este país um país mais justo. Ora, a universidade – o ensino superior – é o ambiente mais apropriado para a descoberta das causas de nossos problemas e para a indicação das soluções provavelmente mais adequadas para cada um deles. Todos os nossos problemas podem ter suas causas bem identificadas, pois esse papel diagnosticador é o papel de todas as ciências. E todos os problemas que são corretos e concretamente bem identificados podem atrair as soluções mais adequadas, certamente, uma vez que a indicação de soluções adequadas é um outro viés de produção das mesmas ciências. O direito como campo científico que é, deveria também ser capaz de produzir *diagnóstico* e *terapia*, nesse sentido, ele também”.

sociedade, de forma a comprovar a inexperiência que possui com os conflitos socioeconômicos vigentes<sup>112</sup>.

Vemos aí juízes que têm medo de conviver em sociedade, advogados que se distanciam de juízes e promotores para terem mais autonomias em sua atuação, docentes que se manifestam sobre a realidade jurídica sem nunca haverem entrado em um fórum ou mesmo participado de qualquer contexto social conflituoso, defesas e decisões descompassadas de justiça e lógica social, etc.

Os acadêmicos não são preparados para compreender que a realidade analisada está acontecendo, e que há necessidade de prever o que ocorrerá se a situação mantiver-se no *status quo*, afinal, não se deve esperar no futuro a continuidade do que ocorre no presente, mas sim, prever-se o futuro pelo presente e, assim, modificá-lo para melhorar o futuro<sup>113</sup>. Durante 5 (cinco) anos de graduação em Direito, com análise de todos os ramos que devem ser lecionados, quantas áreas do direito são analisadas assim? Quais projetos resultam desta análise? Qual

---

<sup>112</sup> BARRETTO, p. 78. Situação destacada por Vicente Barretto: “Não ensinamos ao estudante um modo de pensar o fenômeno jurídico, mas uma técnica para lidar com um conjunto de normas, que por sua própria natureza irão chocar-se com o fato social”.

<sup>113</sup> DANTAS, p. 60-61. Nos dizeres de San Tiago Dantas: “A verdade é que a educação jurídica não pode afastar-se, nos seus processos, da natureza e da função do próprio Direito. A norma jurídica nada mais é do que um comando social, com características determinadas. Mediante o qual se procura solucionar e compor um conflito de interesses. O conflito de interesses, a controvérsia entre dois indivíduos, ou entre um indivíduo e o grupo social a que ele pertence, é o fato social gerador do Direito, o fato para que surge, como resposta, a norma jurídica. A verdadeira educação jurídica, aquela que formará juristas para as tarefas da vida social, deve repetir esse esquema fundamental, colocando o estudante não em face de um corpo de normas, de que se levanta uma classificação sistemática, como outra história natural, mas em face de controvérsias, de conflitos de interesses em busca de solução. Só desse modo a educação jurídica poderá conceituar com clareza o seu fim, que é formar o raciocínio jurídico e guiar o seu emprego na solução de controvérsias. O estudo das normas e instituições constitui um segundo objetivo, absorvido no primeiro, e revelado ao longo do exame e discussão dos problemas”.

a contribuição acadêmica para esta mudança em prol de um futuro melhor? As quantas andam então este ensino jurídico?

Os variados recortes sofridos pela matéria de ensino do Direito para que se consiga modular o conhecimento que é “repassado” (com autoritarismo do discurso pedagógico<sup>114</sup>), distribuindo-o durante o curso de graduação, destrói a visão geral e interligada que deveria ser ofertada ao aluno, situação esta que para ser vencida necessita da aplicação adequada do “discurso” produzido pelo docente, que não deve retransmitir seus conhecimentos, mas sim “reconstruir” esta informação, de forma a libertar a curiosidade e a autonomia do acadêmico na busca da conquista do próprio conhecimento.

E da mesma forma que o “discurso” empregado na faculdade é ponto definidor da qualidade do ensino jurídico, assim também a pesquisa (com a busca dos ensinamentos já produzidos e dos fatos já registrados, analisados e concluídos) e a extensão (com a convivência da realidade social vigente) como já explicadas anteriormente, o são.

Afinal, o Direito moderno não pretende ser inerte, pretende apenas ser neutro, mas para ser neutro necessita ser dinâmico, necessita ser um Direito que busque o equilíbrio necessário à realização da Justiça, deixando de ser omissor (que acaba por beneficiar a parte mais forte), tornando-se assim, com o seu agir em busca de um equilíbrio social, realmente neutro. Ou seja, a neutralidade para o Direito é conquistada de forma positiva, e não negativa.

O operador do Direito necessita reconhecer e compreender a atuação do Direito dentro da sociedade, sem olvidar das influências que recaem sobre esta relação, seja do ordenamento jurídico, dos interesses econômicos ou da aplicação

---

<sup>114</sup> CORTIANO JUNIOR, p. 221.

das forças políticas vigentes. Para se conquistar isto o ensino do Direito precisa ajudar o aluno a compreender o funcionamento desta sociedade que mantém todos estes fenômenos jurídicos em um mesmo espaço físico-temporal de aplicação; e esta compreensão existirá apenas se ele tiver uma visão crítica da sociedade e da lei.

Mas, como realizar um ensino jurídico dinâmico, atual, e também eficiente, modificando esta cultura fragmentada, dogmática e distante da realidade factual que vem estruturada nos bancos acadêmicos há décadas? O problema está em como realizar tais investidas didáticas, em busca de uma melhor eficiência no aprendizado professor-aluno-professor, se o ensino jurídico no Brasil ocorre principalmente por aulas expositivas?

Estas aulas são na maioria das vezes desenvolvidas com informações apresentadas em manuais, apostilas e livros doutrinários que analisam apenas a legislação posta, sem qualquer atenção ao desenvolvimento crítico da reflexão dos temas estudados, situação esta distante da relação ensino/aprendizagem que deveria existir.

Necessitamos de operadores do Direito que possuam uma visão adequadamente construída sob o prisma jurídico, de análise do fenômeno jurídico. Este prisma necessita ser [1] interdisciplinar, propiciando a existência de comunicação entre os diversos conceitos jurídicos apresentados em suas respectivas áreas (contratos e direito da informática aplicados à internet; propriedade e princípios constitucionais refletidos pela ética; etc.); [2] crítico, permitindo ao observador reconhecer os dogmas trazidos sob o tema observado, sem que isto o cegue diante dos fatos hemisféricos próprios da realidade social que lhe permitirá questionar a fórmula existente em busca de um novo traçado que o

conduza a solução do conflito analisado; [3] contextualizado, onde o aluno compreenderá que outras formas ordenadas de autoridade social também podem ser aplicadas ao conflito como a autonomia familiar, os costumes comerciais, a incidência globalizada, a mediação e a arbitragem, etc., desmistificando o conceito de que apenas o Estado fornece o “melhor” Direito.

E para ter este prisma jurídico, o Direito necessita ser “humanizado”, e para que isto aconteça o acadêmico precisa aprender o uso da razão, desenvolvendo os instintos naturais de observação, abstração, dedução e argumentação, que lhe permitirá concluir de forma lógica um determinado fato social, ocasião em que ele aprenderá a dominar sua sensibilidade, visualizando assim todo o conjunto que permeia as relações humano-jurídicas existentes<sup>115</sup>.

Como afirmou Inês Cabral Ururahy de Souza, o “saber fazer” como competência do profissional do Direito e, assim, do ensino jurídico, objetiva o emprego de métodos que liguem a doutrina, a jurisprudência e as leis a sua real aplicação na práxis<sup>116</sup>.

Para conquistar esta evolução, o ensino do Direito não precisa desprezar a disciplinaridade, a qual deve existir com potencialidade de comunicação entre as disciplinas existentes, bastando que também os conteúdos programáticos das matérias de ensino contemplem “indicações mínimas para o desenvolvimento argumentativo de sua aprendizagem”<sup>117</sup>, que permita a compreensão pelo aluno da

---

<sup>115</sup> LEWICKI, B. O ensino monolítico do direito civil: notas para sua humanização. In: RAMOS, C. L. S. et al. **Diálogos sobre direito civil**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002. p. 435-459.

<sup>116</sup> SOUZA, I. C. U. de. Avaliar como competência do “saber fazer”. **Anuário ABEDi**, ano 2, n. 2. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2004.

<sup>117</sup> MULHOLLAND, C. S. A interdisciplinaridade no ensino jurídico: a experiência do direito civil. In: RAMOS, C. L. S. et al. **Diálogos sobre direito civil**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002. p. 468.

mudança que a sociedade está passando e que não consegue ser demonstrada por instrumentos ideológicos ultrapassados.

Considerando que esta disciplinaridade<sup>118</sup> deve ser praticada com complementação da interdisciplinaridade –“a comunicação global entre disciplinas autônomas”<sup>119</sup>–, que por si também não basta a um adequado ensino jurídico; deve ainda o jurista aplicar ao seu conhecimento jurídico os conhecimentos de matérias diversas pelas quais o Direito será pronunciado, conduzindo o ensino jurídico a um aprimoramento único que permita aos acadêmicos a aplicação de uma flexibilidade instrumental sob matérias alheias ao campo jurídico, concedendo espaço para que ele “navegue” por ciências inimagináveis em momentos inesperados de sua carreira. Veja-se daí a biogenética, a biotecnologia, o Direito espacial, e outros temas que devem compor a multiplicidade de conhecimentos que um jurista tem que possuir na atualidade.

Essa condição permite maior eficácia na utilização do Direito como instrumento de direcionamento dos conflitos para uma dimensão propícia ao seu deslinde, conforme destacado por José Eduardo Faria:

---

<sup>118</sup> LÔBO, P. L. N. Para preservar os padrões de qualidade do ensino jurídico. **Anuário ABEDI**. ano 1, n. 1. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2003. p. 127-128. Que na manifestação de Paulo Luiz Netto Lôbo é situação imprescindível a evolução da comunidade jurídica acadêmica: “A comunidade jurídica, principalmente acadêmica, tem demonstrado ser imprescindível que a formação do profissional do Direito contemple a dimensão da interdisciplinaridade, porque é inconcebível que cada saber especializado possa isolar-se sem o diálogo ou a interlocução com os demais, notadamente quando o objeto do conhecimento é comum. Todavia, o diálogo respeita as diferenças e peculiaridades. Jurista é jurista, economista é economista, filósofo é filósofo, sociólogo é sociólogo, por mais intensa que seja a interdisciplinaridade, não se apagando uns nos outros, contribuindo cada qual com seu ângulo próprio de conhecimento do objeto comum.”

<sup>119</sup> MULHOLLAND, p. 468.

Portanto, na medida em que as alternativas incompatíveis exigem sempre uma decisão, o Direito é visto como um problema de decidibilidade normativa de conflitos. Afinal, tudo recai sobre a positivação, que assinala uma opção final de fins, valores, motivos ideológicos, a qual se converte em norma jurídica. Por isso mesmo, a positivação também gera insegurança, que é decorrente da tensão provocada pelas proposições normativas que não foram convertidas em normas. Nesse sentido, a decisão jurídica canaliza o conflito, não estabelecendo uma repartição eqüitativa entre alternativas de melhores chances; pelo contrário, ela institucionaliza o conflito, trazendo a incompatibilidade primitiva de forma canalizada a um nível onde não possa ser retomada.<sup>120</sup>

Este é o direito dinâmico que a vida globalizada necessita que seja aplicado aos fatos por ela originados.

---

<sup>120</sup> FARIA, J. E. O ensino jurídico e a função social da dogmática. **Encontros da UnB: ensino jurídicos**. Brasília: UnB, p. 113, 1978-1979.

## **CAPÍTULO II**

### **2 NORMATIZAÇÃO SOBRE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR DO DIREITO NO BRASIL**

Qual regulamentação cuida do ensino superior no Brasil? Como ocorrem os processos de Autorização, Reconhecimento e Renovação de Reconhecimento de um curso superior? Quais as normas de avaliação de um curso superior? Quais os padrões de avaliação de um curso de Direito? Essas questões precisam ser respondidas neste trabalho, porque sustentam a avaliação que ocorre no curso de Direito determinando a noção de qualidade à ele empregada. As respostas apresentadas justificam a compreensão do que o Poder Público compreende ser um ensino de qualidade.

Na década de 90, mais precisamente em seu final, o Estado cedendo às orientações internacionais ocasiona a edição de inúmeras normatizações que afetam diretamente a relação Estado/Ensino Superior.

A legislação da educação no Brasil tem seus limites apresentados pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB, que aliada ao Sistema Nacional de Avaliação determina a qualidade necessária às instituições de ensino superior para que estas alcancem o nível internacional adequado à prestação de serviços educacionais para a demanda nacional<sup>121</sup>.

Maria Helena Guimarães de Castro, ao tratar da política da informação educacional delineou a condição de responsabilidade que o Estado originou com a promulgação da última Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional:

---

<sup>121</sup> MOROSINI, *passim*.



Em relação ao ensino superior, o governo federal, de acordo com a nova LDB, mantém-se como o principal responsável, devendo baixar normas gerais sobre o curso de graduação e pós-graduação, assegurar a avaliação das instituições de educação superior e autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar, respectivamente, os cursos das instituições de educação superior e os estabelecimentos de seu sistema de ensino. Um avanço significativo nesse ponto foi, assim, a adoção de critérios para o (re)credenciamento dos cursos e conseqüente autorização de funcionamento, ...<sup>122</sup>

Considerando-se que o Brasil era um dos poucos países do mundo que após autorizar o funcionamento de uma instituição educacional esta perdurava pelo resto da vida, sem que ocorressem posteriores intervenções do Poder Público, a restrição de análise e reanálise das [1] condições de funcionamento, [2] adequação da infra-estrutura às necessidades do curso, e [3] dos demais critérios de valoração definidos pelo governo para que os cursos sejam credenciados ou recredenciados, que são fatores de aprimoramento de qualidade, eram esquecidos depois de obtida a permissão para funcionamento dos cursos, ocasionando uma conseqüente queda de qualidade do fornecimento adequado de instrumentos para a evolução do aluno em seus estudos.

Considerando os fatos ora apresentados e ainda diante do necessário crescimento da rede privada de ensino, especialmente a do ensino superior, onde esta abertura do ensino à iniciativa privada deve ser feita com atenção e zelo para que ocorra a efetiva manutenção da qualidade do serviço fornecido, torna-se indiscutível a necessidade de uma eficaz fiscalização pelo Estado como forma de manutenção da qualidade da educação a ser fornecida, garantindo assim a

---

<sup>122</sup> MOROSINI, M. C.; FRANCO, M. E. D. P. **Redes acadêmicas e produção do conhecimento em ensino superior**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2001. p. 66.

formação necessária à construção de profissionais qualificados para o mercado de trabalho e para a convivência em sociedade.

Uma demonstração clara do crescimento do ensino superior no Brasil é a constatação do Censo de 2004 que registrou a existência de 18.644 cursos superiores presenciais e tecnológicos no país, situação que demonstra um crescimento destes cursos em 13,3% no período de 1 (um) ano, se comparado a 2003, significando a criação de 2.191 novos cursos em 12 meses, ou seja, 182,58 novos cursos por mês, e mais ainda, 6 novos cursos superiores ou tecnológicos por dia<sup>123</sup>.

Assim, nada mais adequado do que o Estado reter para ele a competência de fiscalizar o ensino que se prolifera de forma tão intensa, não sendo esta situação apenas um direito da União, mas acima de tudo um dever prestacional do próprio Estado que detém o poder de permitir a inclusão ou não de uma instituição no sistema federal de educação<sup>124</sup>.

As vantagens desta retenção de poder pelo Estado e da efetiva atuação do Poder Público sobre a abertura indiscriminada de IES ou cursos nos últimos anos já foram constatadas com as novas regras de abertura de cursos superiores pois de 2003 para 2004 o número de IES teve um crescimento médio de apenas 8,3%, em comparação aos anos anteriores (17,9%, 17,7% e 13,6 %, respectivamente). Se a abertura de IES era quase o dobro, imagine quanto não era o percentual de abertura de cursos?

O Ministério da Educação e Cultura - MEC é que avalia os cursos superiores no Brasil, seja para a sua autorização (quando a avaliação recai sobre o projeto do

---

<sup>123</sup> RISTOFF, p. 17.

<sup>124</sup> LDB, art. 9º, incisos V, VI, VII e IX.

curso potencialmente planejado), para o seu reconhecimento (quando ele já está em andamento e verifica-se se as promessas apresentadas no pedido de autorização estão sendo cumpridas) e na renovação de reconhecimento (onde se renova o reconhecimento já existente, pela manutenção e melhoria da qualidade do curso avaliado).

## 2.1 A LEI DE DIRETRIZES E BASE DA EDUCAÇÃO NACIONAL – LDB

Como lecionado pelo professor Clèmerson Merlin Clève<sup>125</sup>, a LDB regulamenta a educação em abrangência nacional, atingindo a todos os estabelecimentos de ensino; o que lhe concede a força necessária para vincular o ensino federal, estadual, municipal e todos os demais estabelecimentos de ensino, inclusive os privados, ao sentido e objetivo por ela dispostos.

A primeira Lei a estabelecer as diretrizes e bases da educação nacional foi a Lei de Diretrizes e Bases - LDB, de n. 4.024/61. Mas dos 120 artigos que ela continha apenas 20 deles tratavam do ensino superior, o que impediu que o curso superior se desenvolvesse com a mesma perfeição que os cursos primários e secundários.

---

<sup>125</sup> CLÈVE, C. M. As restrições à criação de novos cursos superiores e a sua aplicação às universidades reconhecidas e, especialmente, às universidades públicas estaduais: limites da atuação normativa da União em matéria de diretrizes e bases da educação nacional. **Revista de Direito Administrativo Aplicado**, Curitiba, n. 7, dez. 1995. p. 1067. "... que as diretrizes e bases da educação nacional consubstanciam matéria legislativa de caráter nacional. Bem por isso, a lei de diretrizes e bases da educação não consubstancia simples lei federal. Vincula a União, os Estados, os Municípios e todos os estabelecimentos de ensino. Tratando-se de normativa nacional, e não federal, na Federação brasileira apenas ao Congresso é dado dispor sobre o tema, porque apenas no Congresso encontram-se presentes os senadores, representantes da vontade dos Estados e veículo de contribuição dos Estados no processo de formação da vontade nacional".

Nas leis de número 5.692/71 (ensino de 1º e 2º graus e ensino profissionalizante) e 5.540/78 (regulamentou o ensino superior) mantiveram-se a mesma linha adotada na legislação primária<sup>126</sup>, quando em 1996 passou a vigorar a Lei n.º 9.394 que redefinia as Diretrizes e Bases da educação nacional, vigente até hoje.

A validação constitucional para aplicação da LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – Lei 9.394/96 ocorre porque a CFR, em seu artigo 211<sup>127</sup>, dispõe a respeito da competência da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios sobre a organização dos sistemas de ensino, indicando as prioridades educacionais de cada um deles, além de determinar que em matéria educacional a função da União será redistributiva e supletiva, garantindo um padrão mínimo de qualidade de ensino.

Em seu artigo 22, inciso XXIV<sup>128</sup> apresenta-se que a competência de legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional é privativa da União, que deve

---

<sup>126</sup> CAVALCANTE, J. F. **Educação superior**: conceitos, definições e classificações. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2000. passim.

<sup>127</sup> CFR, art. 211: “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino. § 1º - A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios; § 2º - Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil; § 3º - Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio; § 4º - Na organização de seus sistemas de ensino, os Estados e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório”.

<sup>128</sup> CFR, art. 22: “Compete privativamente à União legislar sobre: (...) XXIV – diretrizes e bases da educação nacional;”

apresentar as normas gerais da educação a serem impostas a todos os sistemas de ensino, tornando a matéria da LDB uma norma geral a ser aplicada.

Esta nova LDB, de autoria de Darcy Ribeiro, reordenou o sistema educacional de forma que este atenda às necessidades atuais da sociedade de maneira mais útil, permitindo, por exemplo, cursos superiores seqüenciais, cursos noturnos nas instituições públicas etc.<sup>129</sup>

E nos limites da LDB/96 situar-se-á o ensino superior, onde em seu artigo 8º<sup>130</sup> se apresenta os 3 sistemas de ensino permitidos em nosso país: Sistema Federal de Ensino; Sistema de Ensino dos Estados e do Distrito Federal e Sistema Municipal de Ensino, que deverão praticar a colaboração entre si para organizar o ensino no Brasil.

Em seu artigo 9º, inciso VII<sup>131</sup> que discrimina as incumbências da União fica clara a competência restritiva desta para normatizar o ensino superior e a pós-graduação, podendo ainda avaliá-los, autorizá-los, reconhecê-los e supervisioná-los.

---

<sup>129</sup> CAVALCANTE, passim.

<sup>130</sup> LDB, art. 8º: “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, os respectivos sistemas de educação. § 1º - Caberá à União a coordenação da política nacional de educação, articulando os diferentes níveis e sistemas e exercendo função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais; § 2º - Os sistemas de ensino terão liberdade de organização nos termos desta Lei.”

<sup>131</sup> LDB, art. 9º: “A União incumbir-se-á de: (...) VII – baixar normas gerais sobre cursos de graduação e pós-graduação; VIII – assegurar processo nacional de avaliação das instituições de educação superior, com a cooperação dos sistemas que tiverem responsabilidade sobre este nível de ensino; IX – autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar, respectivamente, os cursos das instituições de educação superior e os estabelecimentos do seu sistema de ensino”.

Os Estados também podem autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar os cursos de educação superior e os estabelecimentos do seu sistema de ensino, conforme disposto no inciso IV do art. 10 da LDB<sup>132</sup>, por delegação de competência, conforme constante no parágrafo terceiro do artigo 9º da própria LDB<sup>133</sup>, que condiciona o exercício de tais prerrogativas pelo Estado somente quando delegado pela União.

Para tanto, um ponto essencial neste estudo é que a competência para credenciar, autorizar, reconhecer, avaliar e supervisionar o ensino superior no Brasil é apenas o Poder Público Federal, sendo que todas as vezes que o Poder Público for citado, deverá compreender-se como sendo o Federal.

Neste contexto de avaliação pela União, o artigo 16, inciso II<sup>134</sup>, apresenta o enquadramento das IES privadas como partícipes do sistema federal de ensino, sujeitando-se assim à absoluta fiscalização da União.

Em seu artigo 19, a LDB apresenta as categorias administrativas das instituições de ensino nos seus diferentes níveis, onde as Instituições de Ensino Superior - IES estão divididas entre: públicas<sup>135</sup> (Federais, estaduais e municipais) e

---

<sup>132</sup> LDB, art. 10: "Os Estados incumbir-se-ão de: (...) IV – autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar, respectivamente, os cursos das instituições de educação superior e os estabelecimentos do seu sistema de ensino;"

<sup>133</sup> LDB, art. 9º: "A União incumbir-se-á de: (...); IX – autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar, respectivamente, os cursos das instituições de educação superior e os estabelecimentos do seu sistema de ensino. § 3º - As atribuições constantes no inciso IX poderão ser delegadas aos Estados e ao Distrito Federal, desde que mantenham instituições de educação superior".

<sup>134</sup> LDB, art. 16: "O sistema federal de ensino compreende: (...) II – as instituições de educação superior criadas e mantidas pela iniciativa privada;"

<sup>135</sup> Quando criadas, incorporadas, administradas e mantidas pelo Poder Público.

privadas<sup>136</sup> (Particulares em sentido estrito<sup>137</sup>, comunitárias<sup>138</sup>, confessionais<sup>139</sup> e filantrópicas<sup>140</sup>).

A LDB/96 também apresenta dois níveis escolares: Educação básica<sup>141</sup> (que compreende a Educação Infantil<sup>142</sup>, o Ensino Fundamental<sup>143</sup> e o Ensino Médio<sup>144</sup>) e a Educação superior.

---

<sup>136</sup> Quando mantidas e administradas por pessoas naturais ou jurídicas de direito privado.

<sup>137</sup> As instituídas e mantidas por uma ou mais pessoas naturais ou jurídicas de direito privado.

<sup>138</sup> As instituídas por grupos de pessoas naturais ou por uma ou mais pessoas jurídicas, inclusive cooperativas de professores e alunos que incluam na sua entidade mantenedora representante da comunidade.

<sup>139</sup> As instituídas por grupos de pessoas naturais ou por uma ou mais pessoas jurídicas que atendam à orientação confessional e ideológica específicas.

<sup>140</sup> As que, na forma da lei, são instituições de educação ou de assistência social que prestem serviços para os quais houverem sido instituídas e os coloque à disposição da população em geral, em caráter complementar às atividades do Estado, sem qualquer remuneração.

<sup>141</sup> Que objetiva desenvolver a pessoa humana com uma educação comum indispensável ao exercício da cidadania, concedendo-lhe ainda meios para progredir em um trabalho ou em estudos posteriores.

<sup>142</sup> É a primeira etapa da educação básica, objetivando o desenvolvimento integral da criança (aspectos físicos, psicológicos, intelectuais e sociais) até seus seis anos de idade, em forma complementar a convivência familiar e social.

<sup>143</sup> É a segunda etapa da educação básica, com mínimo de 8 anos de duração, buscando a formação básica do cidadão.

<sup>144</sup> É a etapa final da educação básica, com mínimo de 3 anos de duração, preparando para o exercício de profissões técnicas e para o prosseguimento de seus estudos em uma formação geral.

O artigo 43 da LDB/96 pontua as finalidades da Educação Superior<sup>145</sup>, destacando-se o inciso II - formar diplomados nas diferentes áreas de conhecimento, aptos para a inserção no setor profissional e para a participação no desenvolvimento da sociedade brasileira, e colaborar na sua formação contínua e o inciso V – suscitar o desejo permanente de aperfeiçoamento cultural e profissional e possibilitar a correspondente concretização, integrando os conhecimentos que vão sendo adquiridos numa estrutura intelectual sistematizadora do conhecimento de cada geração.

Para alcançar o seu fim, o artigo 44 do mesmo instituto apresenta os seguintes cursos (níveis) e programas: [1] seqüenciais (de formação específica ou de complementação de estudos), [2] graduação, [3] pós-graduação (*stricto sensu* ou *lato sensu*) e de [4] extensão.

Neste trabalho o direcionamento principal ocorre no Sistema Federal de Ensino, sobre as IES privadas de Graduação em Educação Superior, que recebem o maior número de alunos, tratando especificamente dos cursos de Graduação em

---

<sup>145</sup> I. estimular a criação cultural e o desenvolvimento do espírito científico e do pensamento reflexivo; II. formar diplomados nas diferentes áreas de conhecimento, aptos para a inserção em setores profissionais e para a participação no desenvolvimento da sociedade brasileira, e colaborar na sua formação contínua; III. incentivar o trabalho de pesquisa e investigação científica, visando ao desenvolvimento da ciência e da tecnologia e da criação e difusão da cultura e, desse modo, desenvolver o entendimento do homem e do meio em que vive; IV. promover a divulgação de conhecimentos culturais, científicos e técnicos que constituem patrimônio da humanidade e comunicar o saber através do ensino, de publicações ou de outras formas de comunicação; V. suscitar o desejo permanente de aperfeiçoamento cultural e profissional e possibilitar a correspondente concretização, integrando os conhecimentos que vão sendo adquiridos numa estrutura intelectual sistematizadora do conhecimento de cada geração; VI. estimular o conhecimento dos problemas do mundo presente, em particular os nacionais e regionais, prestar serviços especializados à comunidade e estabelecer com esta uma relação de reciprocidade e VII. promover a extensão, aberta à participação da população, visando à difusão das conquistas e benefícios resultantes da criação cultural e da pesquisa científica e tecnológica geradas na instituição.



Direito e, mesmo demonstrando algumas informações de cursos superiores tecnológicos, o enfoque é voltado para a graduação não tecnológica.

Estes cursos de graduação em Direito, para estarem em consonância com as finalidades da educação superior devem formar um graduado que tenha participação dinâmica e competitiva no mercado de trabalho, permitindo também aos acadêmicos que optarem por uma formação voltada ao ensino e a pesquisa esta mesma qualidade de capacitação.

Na proposta de reestruturação do sistema de ensino superior trazida pela LDB, diminuiu-se a ênfase antes dada à centralização de quem ditaria as normas educacionais, concedendo-se maior autonomia às instituições para que pudessem inovar a ponto de atingirem as necessidades específicas de cada demanda regional e nacional, onde apresentou como inovações aos cursos superiores a eliminação da exigência de currículos mínimos, a ampliação da duração mínima do ano letivo regular que passou de 180 para 200 dias e a observância de diretrizes gerais para os currículos de cursos e programas de educação superior.

Pela LDB ocorre também a vinculação da autorização, do credenciamento e do credenciamento das IES a uma avaliação de qualidade que envolve o rendimento dos alunos, o mérito dos professores e a qualidade da IES como um todo<sup>146</sup>, permitindo o funcionamento por prazos limitados que dependem de renovação periódica a ser realizada após um processo de avaliação.

Se nesta avaliação forem encontradas deficiências, conceder-se-á um prazo para saneamento delas com posterior reavaliação que, mantida negativamente, poderá resultar na intervenção da instituição, na suspensão temporária da sua

---

<sup>146</sup> LDB, art. 46.

autonomia ou na desativação das habilitações concedidas ou descredenciamento do curso<sup>147</sup>.

## 2. 2 A LEGISLAÇÃO COMPLEMENTAR

É indispensável à evolução do setor educacional no País o funcionamento de regras públicas explícitas que tratem da sua estruturação, determinando marcos regulatórios que norteiem de forma igualitária os setores público e privado da educação.

A estabilização da política educacional como política do Estado impede a incidência de descontinuidades na evolução educacional quando da mudança de governos ou ministros, porque a continuidade do trabalho é condição necessária para a estabilidade do setor. Critérios definidos e trabalhados no tempo originam respostas seguras e plena condição para implementações que atualizem o desenvolvimento já estabilizado.

Como exemplo de tal situação apresenta-se o CNE que necessitou de 4 anos de debate<sup>148</sup> para conseguiu aprovar as diretrizes curriculares nacionais para o curso de graduação, e por esta definição existir há tão pouco tempo não foi possível implementar a ela as questões já definidas pela LDB e pelo Plano Nacional de Educação - PNE.

A forma existente para continuar o processo de melhoria da educação superior, até que ocorra a total congruência entre as diretrizes curriculares, a LDB e

---

<sup>147</sup> LDB, art. 46, parágrafo primeiro.

<sup>148</sup> Primeiro debate realizado a respeito das Diretrizes Curriculares em meados da década de 90.

o PNE, é continuar aplicando o que a LDB determina e o que o PNE destaca, para depois programá-lo junto com as novas diretrizes curriculares nacionais.

E no que se refere à competência constitucional para legislar sobre as Diretrizes e Bases da educação brasileira esta é privativa da União<sup>149</sup>, complementada pela competência para ela também elaborar as normas gerais da educação nacional garantidas pela LDB<sup>150</sup>, que sendo norma geral oriunda do parlamento, deve interagir com outras normatizações como a Lei 10.861/2004 (SINAES), a Lei n. 4.024/61 (CNE – inicialmente Conselho Federal de Educação - CFE) e suas alterações pelas Leis n. 9.131/95 e 9.192/95 (que determinam o auxílio do CNE e suas câmaras como colaboradores do MEC).

Lembrando que nos dizeres de Horácio Wanderlei Rodrigues quanto a estas normas gerais da educação determinadas na CFR em seu artigo 209:

não se pode confundi-las com o emaranhado de decretos, portarias e resoluções que mudam a cada novo ministro da Educação, mas deve-se identificá-las com aquelas contidas na Constituição Federal e nas normas gerais definidas pelo “Congresso Nacional e que tem por objetivo expresse a questão educacional”, conforme as apresentadas no parágrafo anterior.<sup>151</sup>

O artigo 4º da Lei 10.861/04, que programou os SINAES, define o objetivo da avaliação dos cursos superiores, sendo para “identificar as condições de ensino

---

<sup>149</sup> CFR, art. 22, XXIV: “Compete privativamente a União legislar sobre: (...) XXIV – diretrizes e bases da educação nacional;...”

<sup>150</sup> LDB, art. 8º: “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, os respectivos sistemas de educação. § 1º - Caberá à União a coordenação da política nacional de educação, articulando os diferentes níveis e sistemas e exercendo função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais;

<sup>151</sup> RODRIGUES, p. 192.

oferecido aos estudantes, em especial as relativas ao perfil do corpo docente, as instalações físicas e a organização didático-pedagógica”.

Compreende-se então que a qualidade de um curso, por meio de suas ações acadêmico-administrativas, encontra-se estruturada sobre:

- a) o corpo docente;
- b) o corpo técnico-administrativo;
- c) os projetos pedagógicos de cursos;
- d) a infra-estrutura física e logística;
- e) o ambiente educacional.

Para ordenar a investigação e a avaliação desta estrutura acadêmico-administrativa, foram adotados normas e procedimentos que conduzam a um critério final que considere uma atribuição de valor a estas investigações, devendo passar por um processo sistemático que análide os diversos agentes que participam dos inúmeros momentos que compõem um estudo superior.

As normatizações principais utilizadas para a avaliação da Instituição de Ensino Superior e para o Curso de Graduação, e que serão utilizadas neste trabalho, são:

- a) Lei n. 10.861, de 14 de abril de 2004, que instituiu o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES;
- b) Lei n. 10.870, de 19 de maio de 2004, que instituiu a Taxa de Avaliação *in loco* das instituições de educação superior e dos cursos de graduação;
- c) Portaria MEC n. 2.051, de 9 de julho de 2004, que regulamenta os procedimentos de avaliação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES;

- d) Decreto Presidencial n. 5.773, de 9 de maio de 2006 que dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e seqüenciais no sistema federal de ensino;
- e) Portaria MEC n. 1.027, de 15 de maio de 2006 que dispõe sobre o banco de avaliadores do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES e da Comissão Técnica de Acompanhamento de Avaliação – CTAA;
- f) Maio de 2006 – Instrumento Único de Avaliação dos Cursos de Graduação – IUACG.

## 2. 2. 1 As Normas de Autorização, Reconhecimento e Renovação do Reconhecimento de um Curso

Antes de se comentar a criação de um curso, necessário se faz separar a criação de uma instituição de ensino da criação de um curso em uma instituição de ensino. A criação de uma instituição privada de ensino superior é amparada pela CFR<sup>152</sup>, e pela LDB<sup>153</sup>, necessitando, porém de autorização para seu funcionamento<sup>154</sup>, conforme determinado no Decreto n.º 5.773/06<sup>155</sup>.

---

<sup>152</sup> Art. 16, II.

<sup>153</sup> Arts. 16, 19 e 44.

<sup>154</sup> BRASIL.Tribunal Regional Federal, 1ª Região. Agravo de Instrumento n.200201000195447. 2ª T. UNR- Universidade do Reconcavo e Ministério Público Federal. Relator: Dês. Jirair Aram Meguerian. j. 13 fev. 2003. Publicação em 13 fev. 2003: “Administrativo. Entidade de ensino superior de iniciativa privada. Ausência de autorização do Poder Público para funcionamento. Violação do art. 209 da Constituição Federal.”

<sup>155</sup> Arts. 1º, parágrafos 1º e 3º.

Obedecendo a este decreto, para se criar um curso, antes deve existir uma IES regularmente credenciada. Assim, existem fases por onde a IES deve passar, sendo a primeira o CREDENCIAMENTO pelo Ministério da Educação da Instituição de Ensino Superior<sup>156</sup>, a qual sofrerá, em segundo plano, processos de RECRENCIAMENTO, durante a sua existência, como forma de averiguação da manutenção de sua qualidade<sup>157</sup>.

Existindo então uma Instituição de Ensino Superior, esta também passará por fases que envolvem a regulamentação de um curso superior de graduação. Ela pode solicitar a AUTORIZAÇÃO para a criação de um curso superior de graduação ao Ministério da Educação<sup>158</sup> e ao ser autorizado deverá sofrer, até a metade do prazo para sua conclusão<sup>159</sup>, nova avaliação para RECONHECIMENTO de sua existência válida<sup>160</sup> e, ainda, durante toda a sua vida este sofrerá processos de RENOVAÇÃO DE RECONHECIMENTO que visam à manutenção de sua qualidade<sup>161</sup>.

As avaliações a serem feitas sobre a IES que solicita AUTORIZAÇÃO para início de curso superior são de competência da Secretaria de Educação Superior – SESu<sup>162</sup>.

Claro que o Estado, para autorizar a criação da IES e dos cursos solicitados, necessita previamente verificar as condições contextuais apresentadas pela IES para justificar a sua existência e a criação de um curso superior no local para onde

---

<sup>156</sup> Art. 13.

<sup>157</sup> Art. 20.

<sup>158</sup> Art. 27.

<sup>159</sup> Art. 35.

<sup>160</sup> Art. 34.

<sup>161</sup> Art. 41.

<sup>162</sup> Portaria n. 2.051/04, art. 22, 1ª parte.

este é requisitado, usando como base os critérios determinados pelas normas administrativas vigentes.

Exemplo disto é a Portaria n. 2.744, de 18 de agosto de 2004 que estabelece que os cursos de graduação só sejam autorizados quando responderem às reais necessidades da região e caracterizem evidente interesse público.

Cabe ao poder público a definição de “real necessidade” e “interesse público” que, validando a situação de existência de tais itens permite a criação do curso, o que imputa à IES o cumprimento da Lei.

Nos dizeres de Manoel Gonçalves Filho, “na verdade, essa ‘autorização’ é antes uma certificação de que a instituição cumpre as exigências legais, fornecida pelo Poder Público para segurança dos que nela se dispuserem a aprender”<sup>163</sup>.

Como já visto, depois de receber autorização, o curso superior inicia suas atividades e, em ocasião posterior, quando este curso já está em pleno funcionamento, nova avaliação deve ocorrer para que o curso seja reconhecido, situação esta que demonstra a qualidade mantida pela instituição na efetiva aplicação do ensino, conforme prometido no pedido de autorização de abertura para o curso.

E, ainda que esteja reconhecido, o curso superior sofrerá contínuas avaliações posteriores que têm o condão de garantir a manutenção da qualidade na prestação de serviço do curso, justificando a renovação do reconhecimento já concedido.

---

<sup>163</sup> FERREIRA FILHO, M. G. Comentários à Constituição Brasileira de 1988. In: TAVARES, A. R. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 593.

## 2. 2. 1. 1 Decreto 5.773/2006

Para que todo esse processo complexo de controle do ensino de graduação superior no país ocorra, necessária foi a criação de uma sistemática que concedesse ao MEC condições para programar a propagação do ensino superior de graduação com efetiva fiscalização sobre a sua qualidade.

Essa operação ocorre da seguinte forma:

Foi instituído o SINAES – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior que é o sistema utilizado pelo MEC para avaliar a educação superior, os cursos de graduação e o desempenho dos estudantes destes cursos.

Foi criado também um órgão, subordinado ao MEC, para coordenar e supervisionar a aplicação do SINAES, denominada Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior – CONAES.

O CONAES possui seu amparo legal no artigo 6º<sup>164</sup> da Lei 10.861/04 que a instituiu, no artigo 2º<sup>165</sup> da Portaria 2.051/04 que a regulamentou e determinou seus

---

<sup>164</sup> BRASIL. Lei 10.861/04. Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES e dá outras providências. D.O.U de 15.4.2004. Art.6º: “Fica instituída, no âmbito do Ministério da Educação e vinculada ao Gabinete do Ministro do Estado, a Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior – CONAES, órgão colegiado de coordenação e supervisão do SINAES, ...”

<sup>165</sup> BRASIL. Portaria 2.051/04. Regulamenta os procedimentos de avaliação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), instituído na Lei n. 10861, de 14 de abril de 2004. Art. 2º: “O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES) promoverá a avaliação das instituições de educação superior, de cursos de graduação e de desempenho acadêmico de seus estudantes sob a coordenação e supervisão da Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (CONAES)”.



objetivos, e no Decreto 5.773/06 em seus artigos 3º<sup>166</sup> e 8º<sup>167</sup> que tratam da sua competência.

Esse órgão utilizará de outro órgão público para aplicar o SINAES, que é Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP, que cuida do ensino em todas as suas situações no Brasil.

---

<sup>166</sup> BRASIL. Decreto n.º 5.773/06. Dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e sequenciais no sistema federal de ensino. D.O.U. n. 88 de 10 de maio de 2006. Art 3º: “As competências para as funções de regulação, supervisão e avaliação serão exercidas pelo Ministério da Educação, pelo Conselho Nacional de Educação – CNE, pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP, e pela Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior – CONAES, na forma deste Decreto.”

<sup>167</sup> BRASIL. Decreto n.º 5.773/06, art 8º: “No que diz respeito à matéria objeto deste Decreto, compete à CONAES: I – coordenar e supervisionar o SINAES; II – estabelecer diretrizes para a elaboração, pelo INEP, dos instrumentos de avaliação de cursos de graduação e de avaliação interna e externa de instituições; III – estabelecer diretrizes para a constituição e manutenção do banco público de avaliadores especializados; IV – aprovar os instrumentos de avaliação referidos no inciso II e submetê-los à homologação pelo Ministro de Estado da Educação; V – submeter à aprovação do Ministro de Estado da Educação a relação dos cursos para aplicação do Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes – ENADE; VI – avaliar anualmente as dinâmicas, procedimentos e mecanismos da avaliação institucional, de cursos e de desempenho dos estudantes do SINAES; VII – estabelecer diretrizes para organização e designação de comissões de avaliação, analisar relatórios, elaborar pareceres e encaminhar recomendações às instâncias competentes; VIII – ter acesso a dados, processos e resultados da avaliação; e X – submeter anualmente, para fins de publicação pelo Ministério da Educação, relatório com os resultados globais da avaliação do SINAES.”

O INEP possui seu amparo legal, no que concerne a sua participação no SINAES, no artigo 8º<sup>168</sup> da Lei 10.861/04, nos artigos 4º, parágrafo único<sup>169</sup> e 24<sup>170</sup> da Portaria 2.051/04, no Decreto 5.773/06 em seus artigos 3º<sup>171</sup>, 7º<sup>172</sup> e 59º<sup>173</sup>, e na Portaria n.º 1.027/06 nos artigos 2º<sup>174</sup> e 4º inciso I<sup>175</sup>.

---

<sup>168</sup> BRASIL. Lei 10.861/04, art. 8º: “A realização da avaliação das instituições, dos cursos e do desempenho dos estudantes será responsabilidade do INEP.”

<sup>169</sup> BRASIL. Portaria 2.051/04, art. 4º, parágrafo único: “A avaliação de instituições, de cursos e de desempenho de estudantes será executada conforme diretrizes estabelecidas pela CONAES. Parágrafo único. A realização da avaliação das instituições, dos cursos e do desempenho dos estudantes será responsabilidade do INEP, o qual instituirá Comissão Assessora de Avaliação Institucional e Comissões Assessoras de Área para as diferentes áreas do conhecimento.”

<sup>170</sup> BRASIL. Portaria 2.051/04, art. 24: “A avaliação do Desempenho dos Estudantes será realizada pelo INEP, sob a orientação da CONAES, mediante a aplicação do Exame Nacional do Desempenho dos Estudantes - ENADE.”

<sup>171</sup> BRASIL. Decreto n.º 5.773/06, art 3º: “As competências para as funções de regulação, supervisão e avaliação serão exercidas pelo Ministério da Educação, pelo Conselho Nacional de Educação – CNE, pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP, e pela Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior – CONAES, na forma deste Decreto.”

<sup>172</sup> BRASIL. Decreto n. 5.773/06, art 7º: “No que diz respeito à matéria deste Decreto, compete ao INEP: I – realizar visitas para avaliação *in loco* nos processos de credenciamento e credenciamento de instituições de educação superior e nos processos de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos de graduação e seqüenciais; II – realizar as diligências necessárias à verificação das condições de funcionamento de instituições e cursos, como subsídio para o parecer da Secretaria competente, quando solicitado; III – realizar a avaliação das instituições, dos cursos e do desempenho dos estudantes; IV – elaborar os instrumentos de avaliação conforme as diretrizes da CONAES.; V – elaborar os instrumentos de avaliação para credenciamento de instituições e autorização de cursos, conforme as diretrizes do CNE e das Secretarias, conforme o caso; e VI – constituir e manter banco público de avaliadores especializados, conforme diretrizes da CONAES.”

<sup>173</sup> BRASIL. Decreto n. 5.773/06, art 59: “O SINAES será operacionalizado pelo INEP, ...”

<sup>174</sup> BRASIL. Portaria n. 1.027, art. 2º: “O BASIs constitui-se em cadastro nacional e único de avaliadores selecionados pelo INEP para a constituição das comissões de avaliação *in loco*.”

<sup>175</sup> BRASIL. Portaria n. 1.027, art. 4º, I: “Os avaliadores serão selecionados conforme os seguintes procedimentos: I – pré-seleção pelo INEP conforme o perfil acadêmico e profissional previsto no art. 5º, (...)”

O Decreto 5.773 de 9 de maio de 2006 veio substituir o Decreto 3.860, de 9 de julho de 2001, que já havia substituído os decretos 2.207/97 e 2.306/97, sendo assim responsável por disciplinar os responsáveis pela regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e seqüenciais do sistema federal de educação.

Em seu artigo 2º o decreto apresenta quais instituições são compreendidas como pertencentes ao sistema federal de educação, que engloba as instituições federais de educação, as instituições de educação superiores criadas e mantidas pela iniciativa privada e os órgãos federais de educação superior.

E especificamente no seu artigo 9º ele permite à iniciativa privada a educação superior, desde que respeitado o Poder Público e a avaliação deste sobre o ensino superior privado<sup>176</sup>.

Desta forma, manteve-se a submissão da IES privada diante do poder público, determinando-se a competência de fiscalização, supervisão e avaliação da educação superior para o MEC, pelo Conselho Federal de Educação – CFE, pelo INEP, e pela Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior – CONAES<sup>177</sup>.

Ele discrimina as seguintes funções ligadas à educação: Ministro do Estado da Educação<sup>178</sup>; Secretaria de Educação Superior<sup>179</sup>; Secretaria da Educação

---

<sup>176</sup> BRASIL. Decreto n. 5.773/2006, art. 9º: “A educação superior é livre à iniciativa privada, observadas as normas gerais da educação nacional e mediante autorização e avaliação de qualidade do Poder Público.”

<sup>177</sup> BRASIL. Decreto n. 5.773/2006, art. 3º: “As competências para as funções de regulação, supervisão e avaliação serão exercidas pelo Ministério da Educação, pelo Conselho Nacional de Educação – CNE, pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira – INEP, e pela Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior – CONAES, na forma deste Decreto.”

<sup>178</sup> Art. 4.

<sup>179</sup> Art. 5º, parágrafo 2º.

Profissional e Tecnológica<sup>180</sup>; Secretaria da Educação à Distância<sup>181</sup>; a matéria que compete ao CNE<sup>182</sup>; a matéria que compete ao INEP<sup>183</sup> e a matéria que compete ao CONAES<sup>184</sup>.

O Decreto regulamenta inicialmente o ensino superior no Brasil, determinando as regras para Credenciamento (enquadramento da instituição como faculdade, centro universitário ou universidade)<sup>185</sup>, Recredenciamento (após vencer o ciclo do seu enquadramento)<sup>186</sup>, Autorização (permissão legal para início de um curso superior mediante avaliação do projeto de sua realização e das condições comprobatórias de possibilidade da realização do projeto)<sup>187</sup>, Reconhecimento (quando se analisa se o projeto foi atendido adequadamente e assim reconhece-se o curso superior já em andamento)<sup>188</sup> e para a Renovação do Reconhecimento (quando se faz a manutenção da avaliação para verificar se houve melhora, perda ou continuidade na qualidade da IES avaliada)<sup>189</sup> dos cursos superiores no país, inclusive dos cursos superiores de Tecnologia<sup>190</sup>.

---

<sup>180</sup> Art. 5º, parágrafo 3º.

<sup>181</sup> Art. 5º, parágrafo 4º.

<sup>182</sup> Art. 6º.

<sup>183</sup> Art. 7º.

<sup>184</sup> Art. 8º.

<sup>185</sup> Art. 12 ao 19.

<sup>186</sup> Art. 20 ao 23.

<sup>187</sup> Art. 21 ao 33.

<sup>188</sup> Art. 34 ao 40.

<sup>189</sup> Art. 41.

<sup>190</sup> Art. 42 ao 44.

Este Decreto deixa claro o direito de inclusão da iniciativa privada ao Sistema Federal de Ensino Superior em seu artigo 2º<sup>191</sup>, impondo a condição de sujeição desta à avaliação do Poder Público em seu artigo 9º<sup>192</sup>.

Concede ainda a autonomia para que a OAB manifeste-se nos pedidos que envolvam cursos de Direito, como órgão consultivo, seja para Autorização<sup>193</sup> e Reconhecimento<sup>194</sup>.

## 2. 2. 1. 2 O conselho nacional de educação - CNE

No que concerne à regulação da educação superior, esta é de responsabilidade do CNE - Conselho Nacional de Educação<sup>195</sup>, que exerce este *munus* público de forma ineficaz, com omissão na edição de regras para o setor e, quando editadas, estas são “abertas” ao ponto de permitirem que o setor regulado determine seus limites por meio de auto-regulação<sup>196</sup>.

Sua competência é definida pela Lei n. 4.024/61, renovada pela redação da Lei n. 9.131/95, e também pelo Decreto 5.773/2006.

---

<sup>191</sup> “O sistema federal de ensino superior compreende as instituições federais de educação superior, as instituições de educação superior criadas e mantidas pela iniciativa privada e os órgãos federais de educação superior.”

<sup>192</sup> “A educação superior é livre à iniciativa privada, observadas as normas gerais da educação nacional e mediante autorização e avaliação de qualidade pelo Poder Público.”

<sup>193</sup> BRASIL. Decreto n. 5.773/2006, art. 28º: “As universidades (...): (...) parágrafo 2º - a criação de cursos de graduação em direito e em medicina, odontologia e psicologia, inclusive em universidades e centros universitários, deverá ser submetida, respectivamente, à manifestação do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil ou do Conselho Nacional de Saúde.”

<sup>194</sup> Art. 36.

<sup>195</sup> BRASIL. Lei n.º 9.131, de 24 de novembro de 1995. Altera dispositivos da Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961, e dá outras providências. DOU de 25.11.95 (Ed. Extra).

<sup>196</sup> LÔBO, **Para preservar ...**, p. 128.

Especificamente nos Cursos de Direito, este Conselho se manifesta obrigatoriamente em todos os pedidos que envolvam cursos de Direito, conforme determinado nos artigos 3º<sup>197</sup> e 6º<sup>198</sup>, e nos casos de credenciamento de IES o constante no artigo 14, inciso V<sup>199</sup>.

Ocorre que o artigo 54 da Lei 8.904/94 (Estatuto da OAB)<sup>200</sup> e no artigo 28, parágrafo 2º do Decreto n. 5.773/2006, exige-se a manifestação prévia da OAB sobre qualquer pedido de criação de cursos de Direito, inclusive os criados pelas Universidades que têm, teoricamente, autonomia universitária para tal.

Essa manifestação feita pela Comissão de Ensino Jurídico (CEJ) da OAB tem caráter opinativo apenas, o que não lhe permite impedir a autorização, reconhecimento ou renovação do reconhecimento, mesmo quando da emissão de parecer desfavorável.

O CNE que antes manifestava nos processos que envolviam os cursos destacados no artigo 36 do Decreto, agora atua somente como órgão recursal contra as decisões praticadas no sistema de avaliação.<sup>201</sup>

---

<sup>197</sup> BRASIL. Decreto n. 5.773/06: “Art. 3º - As competências para as funções de regulação, supervisão e avaliação serão exercidas pelo Ministério da Educação, pelo Conselho Nacional de Educação – CNE, pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP, e pela Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior – CONAES, na forma deste Decreto.”

<sup>198</sup> BRASIL. Decreto n. 5.773/06: “Art. 6º - No que diz respeito à matéria objeto deste Decreto, compete ao CNE:...”

<sup>199</sup> BRASIL. Decreto n. 5.773/06: “Art. 14º - São fases do processo de credenciamento: (...) V – deliberação pelo CNE; e...”

<sup>200</sup> BRASIL. Lei n.º 8.904/94, art. 54: “Compete ao Conselho Federal: (...) XV – colaborar com o aperfeiçoamento dos cursos jurídicos, e opinar, previamente, nos pedidos apresentados aos órgãos competentes para criação, reconhecimento ou credenciamento desses cursos;...”

<sup>201</sup> Artigos 33, 40 e 41, parágrafo 2º.

## 2. 2. 2 O Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior - SINAES

Em respeito à determinação constitucional do artigo 209, inciso II da CFR<sup>202</sup>, bem como a proteção à educação como direito social fundamental, a avaliação para o ensino, em qualquer de seus níveis, é de competência do Poder Público.

Porém, o Poder Público edita a Lei n.º 10.861, de 14 de abril de 2004, que instituiu o SINAES determinando em seu artigo 8º, que a competência para realizar a avaliação das instituições, dos cursos e do desempenho dos estudantes é do INEP<sup>203</sup>; e três meses depois, publica a Portaria n.º 2.051, de 9 de julho de 2004, do Ministro de Estado da Educação, que regulamenta os procedimentos de avaliação do SINAES determinando, em seu artigo 22, que as avaliações para autorização de cursos de graduação serão de competência da Secretaria de Educação Superior – SESu e da Secretaria de Educação Média e Tecnológica – SEMTEC<sup>204</sup>.

E, agora, vem o Decreto 5.773, de 9 de maio de 2006, que em seu artigo 31, § 1º, determina que a SESu é que encaminhará ao INEP o processo de avaliação *in*

---

<sup>202</sup> CFR, art. 209: “O ensino é livre à iniciativa privada, atendidas as seguintes condições: I – cumprimento das normas gerais da educação nacional; II – autorização e avaliação de qualidade pelo Poder Público”.

<sup>203</sup> Lei n.º 10.861/04 – Art. 8º: “A realização da avaliação das instituições, dos cursos e do desempenho dos estudantes será responsabilidade do INPE.”

<sup>204</sup> Portaria n.º 2.051/04 – Art. 22: “As avaliações para fins de autorização de cursos de graduação serão de competência da Secretaria de Educação Superior (SESu) e da Secretaria de Educação Média e Tecnologia (SEMTEC), devendo ser realizadas segundo diretrizes estabelecidas pela CONAES, a partir de propostas apresentadas pela SESu e pela SEMTEC.”

*loco* do pedido de autorização do curso, sem que esse Decreto tenha revogado expressamente as disposições em contrário<sup>205</sup>, aqui destacadas.

De toda forma, a avaliação em um curso superior deve manter como objetivo principal a função educativa, e não repressiva, ou seja, no momento da avaliação as medidas adotadas diante do contexto encontrado devem visar à melhoria do desempenho dos cursos, na forma mais ampla possível.

Claro que para isto deve-se compreender que a educação superior, para atingir seu objetivo, tem que pressupor uma determinada carga de trabalho acadêmico que configure a acumulação dos conhecimentos estudados e a maturidade intelectual necessária às exigências para um convívio social adequado.

A educação superior possui aproximadamente 3,5 milhões de alunos matriculados, dos quais 1 milhão estuda em instituições públicas e 2,5 em instituições privadas. Os alunos que estudam em cursos diurnos estão divididos entre 700 mil em instituições públicas e 800 mil em instituições privadas e dos alunos que estudam em curso noturno temos 300 mil em instituições públicas e os 1,7 milhões restantes em instituições privadas.

Isto demonstra que as IES privadas em seus cursos noturnos possuem 6 vezes mais alunos que possuem as IES públicas<sup>206</sup>.

O Estado necessita reconhecer de alguma forma o sucesso ou insucesso da pedagogia universitária e, para tanto, a forma encontrada é a da avaliação pelos indicadores por ela definidos.

---

<sup>205</sup> BRASIL. Decreto n. 5.773/06: “Art. 31, § 1º - A Secretaria realizará a análise documental, as diligências necessárias à completa instrução do processo e o encaminhará ao INEP para avaliação *in loco*.”

<sup>206</sup> PACHECO; RISTOFF, p. 12



Mesmo porque havendo necessidade de regulação do setor da educação, indispensável é que este setor possua um excelente sistema de avaliação para compor junto ao sistema de informação este sistema regulatório.

Os órgãos executivos e normativos da educação (MEC/SESu, CNE, Capes) demonstram efetivamente sua preocupação com a qualidade da educação superior através dos procedimentos de credenciamento e credenciamento de instituições e cursos, bem como nos processos de avaliação como:

- a) avaliação das condições de oferta;
- b) avaliação gerencial das instituições;
- c) no PAIUB – Programa de avaliação institucional da universidade brasileira;
- d) no Programa de Modernização e Qualificação do Ensino Superior;
- e) no Exame Nacional de Cursos (Provão).

Foi a partir de 1996 que o sistema de avaliação do ensino superior, aplicando o Provão – Exame Nacional de Cursos – em conjunto com as visitas sistemáticas de comissões formadas por professores especialistas nas áreas específicas a serem examinadas para verificar como estavam as condições de funcionamento de cada curso superior avaliado é que se estimulou as instituições a buscarem, com mais eficácia, atingir os padrões de qualidade determinados pelo governo, como resposta às demandas da sociedade.

A fiscalização de titulação em docentes de cursos superiores nas instituições privadas acentuou a partir de 1996, ocasionando um salto de qualidade no ensino ministrado na instituição particular que, diante deste critério de avaliação qualitativo, se viu na necessidade de fornecer ou incentivar ‘meios’ para que seus docentes se especializassem.

Esta situação, além de refletir diretamente na expansão da graduação e das pós-graduações, afeta também a ampliação da pesquisa em cada campo do conhecimento<sup>207</sup>.

Com o advento do Decreto n.º 2.026, de 10 de outubro de 1996<sup>208</sup> que veio definir o sistema de avaliação do sistema de educação brasileiro, instituiu-se:

- a) os indicadores de avaliação do desempenho global do sistema de educação superior, que analisa as áreas de conhecimento, o tipo e a natureza das IES;
- b) a avaliação do desempenho individual das IES, que destaca as funções universitárias;
- c) a avaliação do ensino de graduação e, d) a avaliação da pós-graduação *stricto sensu*.

São os seguintes indicadores de avaliação apresentado por Marília Costa Morosini<sup>209</sup>:

- a) Avaliação do desempenho global do sistema de educação superior, a serem considerados por região, Estado, área de conhecimento e tipo de instituição: taxa de escolaridade bruta e líquida, relação entre vagas e preenchimento, taxas de evasão/produktividade, tempo médio de conclusão do curso, índices de qualificação do corpo docente, tamanho médio das turmas, despesa de educação superior/despesas públicas de

---

<sup>207</sup> CASTRO, M. H. G. de; SOUZA, P. R. **Resultados e tendências da educação superior no Brasil**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2000.

<sup>208</sup> Revogado pelo Decreto n.º 3.860, de 09.07.2001, que foi posteriormente revogado pelo Decreto n.º 5.773 de 2006.

<sup>209</sup> MOROSINI, p. 13.

educação, despesa pública por aluno/ensino superior, despesa aluno/PIB, e despesa publicação/remuneração dos professores;

- b) avaliação do desempenho individual da IES, que é realizada por uma comissão externa designada pelo SESu/MEC, atuando sobre: a administração geral (como o funcionamento dos órgãos colegiados, a relação entre a mantenedora e a instituição de ensino, e as atividades-meio dos objetivos gerais da instituição), a administração acadêmica (relação entre o currículo de graduação e sua gestão e execução, controle das exigências do regimento sobre a execução do currículo, critérios e procedimentos da avaliação), integração social (cursos de extensão e a prestação de serviços), e a produção científica, cultural e tecnológica em relação ao regime de trabalho dos docentes qualificados e ao seu número;
- c) avaliação do ensino de graduação, que é realizada pela comissão de especialistas escolhidos pelo MEC, que emite parecer a partir dos indicadores selecionados pela comissão, mais os resultados do Provão, mais indicadores do estado da arte da área, mais as condições de oferta da instituição onde o curso está alocado (organização didático-pedagógica, instalações físicas e especiais, qualificação docente e biblioteca).

Mas a avaliação não é um processo que se desencadeia apenas com a apresentação de questionamentos pelo avaliador (MEC) com fornecimento de informações pelo avaliado (IES – Instituição de Ensino Superior ou IFES – Instituição Federal de Ensino Superior).

Como é demonstrado no texto “Trabalho Cooperativo da avaliação da Educação Superior”<sup>210</sup> uma avaliação não é praticada sozinha, mas sim com a colaboração de todas as partes envolvidas.

O avaliador deve ficar ao lado do avaliado, verificando seu trabalho, acompanhando seu desempenho, deliberando conjuntamente sobre o agir do avaliado e os padrões adequados de qualidade a serem respeitados/alcançados, de forma que o avaliado tenha condições de encontrar um caminho viável a estes padrões fazendo com que, seu próximo passo, seja atingi-los.

Para contribuir com este objetivo, a Portaria n.º 1.027, de 15 de maio de 2006, em seus artigos 7º e 8º definiu a composição e os critérios da comissão formada pelos avaliadores para cada nível de instituição educacional.

Mas esta colaboração não está restrita a quem avalia e quem responde pelo curso avaliado.

Ela atinge a todos os partícipes que também precisam se envolver com o processo de direcionamento aos padrões de qualidade que são pré-determinados pelo Estado, sem nem ouvir – muitas vezes - os avaliados.

Assim, como um professor deve agir na busca da qualidade para seu curso, um funcionário da IES também o deve.

Mas o avaliador, este também tem que reconhecer as condições típicas da IES que avalia, reconhecendo a comunidade regional onde esta está inserida e verificar se dentro de padrões gerais de qualidade mínima, esta IES está colaborando para fornecer à sua comunidade profissionais capazes de contribuir para o seu desenvolvimento.

---

<sup>210</sup> MOROSINI; FRANCO, *passim*.

Uma diferenciação tem que ser feita entre as instituições que possuem partícipes e condições de mercado totalmente diversas entre si. Uma faculdade isolada no interior de Goiás não pode ter os mesmos padrões de qualidade que uma Universidade em São Paulo/SP.

Da mesma forma que uma faculdade com 5 anos de existência não pode sofrer exigências iguais a uma instituição com 35 anos de atividade.

O avaliador tem que compreender tal diversidade e a avaliação proposta pelo MEC tem que permitir que uma instituição com 5 anos de existência e no interior da Bahia, mesmo não atingindo os padrões exigidos por uma instituição com 30 anos de atividade na cidade do Rio de Janeiro/RJ, receba o mesmo conceito.

A Justiça não é tratar da mesma forma todas as instituições, mas sim compreendê-las dentro de suas próprias peculiaridades que não devem, de forma alguma, violar um padrão mínimo geral de qualidade.

As questões subjetivas, como envolvimento dos partícipes em busca de um padrão de qualidade, devem ser consideradas.

Não se pode reconhecer o esforço de uma instituição através apenas de levantamentos técnicos e documentais, afinal é o homem que faz a instituição e não seu passado transcrito em papéis.

A norma de avaliação deve preparar as instituições para compreender suas forças e fraquezas, de forma que fique claro o que se espera da IES no quesito qualidade, fornecendo condições para que o avaliador possa ajudar a IES a compreender como pode melhorar o padrão já alcançado ou manter o que já está bom.

A avaliação feita sobre um curso, no formato que era, envolvia uma pesquisa solitária dos avaliadores, que vistoriavam documentos, projetos, relatório, locais

como se fosse a única solução, realizando entrevista com os professores e alguns alunos, sem participar por uma manhã, tarde ou noite da vida acadêmica da IES.

E desta forma totalmente burocrática, sem discussões colaborativas, é que todo um projeto construído pela IES e por seu Coordenador do Curso era avaliado!

O MEC modificou muito o sistema de avaliação, diversificando as exigências anteriores de padrões únicos de avaliação, surgindo um sistema complexo, porém mais eficaz diante das incontáveis situações que compõem a existência de uma instituição educacional e seus respectivos cursos de graduação.

Inegável é o fato de que a avaliação dos cursos superiores originou uma saudável competição entre as IES, que para manterem suas vagas preenchidas precisam demonstrar excelente desempenho nas avaliações que sofrem - situação esta que beneficia funcionários, discentes e docentes -, pois resulta na melhoria profissional de todos os envolvidos junto a IES.

Essa forma de avaliação sofre intensos debates<sup>211</sup> de todos os envolvidos no processo, mas não deixa, em momento algum, de ter o objetivo final de ser realizada da forma mais completa possível.

Instituído pela Lei n. 10.861, de 14.04.04 e regulamentado pela Portaria n. 2.051 de 09.07.04, o Sistema de Avaliação da Educação Superior – SINAES, é o instrumento que cuida da avaliação do ensino ofertado pela IES, podendo, além de analisar a qualidade deste ensino (que engloba a área pedagógica, a capacitação docente e a estrutura física específica) também ofertar recomendações, estratégias e políticas de melhoria da qualidade do ensino, na pesquisa e na extensão ofertados pela IES.

---

<sup>211</sup> OAB, INEP, MEC, ABEDI.

Assim, a CONAES<sup>212</sup> - ligado ao MEC - é responsável por coordenar o SINAES, com competência nacional para determinar os critérios administrativos de implementação das avaliações como: análise dos relatórios do INEP, verificação dos instrumentos avaliativos, divulgação do sistema de avaliação, definição de prazos, emissão de relatório consultivo ao Ministério da Educação, etc.

Para implementar o SINAES o CONAES utiliza do INEP.

O SINAES, então, é instituído pela Lei 10.861/04, que apresenta suas finalidades em seu artigo 1º, parágrafo 1º;<sup>213</sup> é regulamentado pela Portaria n. 2.051/04, que apresenta seus objetivos; e ainda é amparado pelo Decreto n. 5.773/06, em seu artigo 1º, parágrafo 3º<sup>214</sup> e seu artigo 58;<sup>215</sup> mais o artigo 1º da Portaria n. 1.027/06<sup>216</sup>.

O SINAES é composto por um sistema que considera a Avaliação Externa (feita pela comissão indicada pelo INEP), a Avaliação Interna (feita pela CPA) e o resultado do ENADE (feito pelos alunos); o que permite ao INEP, que na situação

---

<sup>212</sup> BRASIL. Lei 10.861/04, art. 6º.

<sup>213</sup> “O SINAES tem por finalidades a melhoria da qualidade da educação superior, a orientação da expansão da sua oferta, o aumento permanente da sua eficácia institucional e efetividade acadêmica e social e, especialmente, a promoção do aprofundamento dos compromissos e responsabilidades sociais das instituições de educação superior, por meio da valorização de sua missão pública, da promoção dos valores democráticos, do respeito à diferença e à diversidade, da afirmação da autonomia e da identidade institucional.”

<sup>214</sup> “A avaliação realizada pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES constituirá referencial básico para os processos de regulação e supervisão da educação superior, a fim de promover a melhoria da sua qualidade.”

<sup>215</sup> “A avaliação das instituições de educação superior, dos cursos de graduação e do desempenho acadêmico de seus estudantes será realizada no âmbito do SINAES, nos termos da legislação aplicável.”

<sup>216</sup> “Os processos periódicos de avaliação institucional externa e de avaliação dos cursos de graduação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES contarão, entre outros instrumentos, com comissões de avaliação in loco constituídas por avaliadores cadastrados no banco de avaliadores do SINAES – BASIs, sob a gestão do INEP.”

final é quem realmente aplica o SINAES, avaliar a [1] instituição, [2] o curso e [3] o desempenho dos estudantes daquele curso, naquela instituição.

Mara Regina Rösler e Cleo Joaquim Ortigara expõem os seguintes norteadores apresentados pelo SINAES<sup>217</sup>:

a) Possui as seguintes características propostas:

- i. avaliação institucional como centro do processo avaliativo;
- ii. a integração de diversos instrumentos com base em uma concepção global;
- iii. respeito à identidade e à diversidade institucionais.

b) E tem a finalidade:

- i. de ser construtiva e formativa;
- ii. de ser permanente;
- iii. de envolver toda a comunidade;
- iv. de ultrapassar a simples preocupação com desempenhos ou rendimentos estudantis, buscando os significados mais amplos da formação profissional;
- v. de explicitar a responsabilidade social da educação superior, especialmente quanto ao avanço da ciência, à formação da cidadania e ao aprofundamento dos valores democráticos;
- vi. de superar meras verificações e mensurações, destacando os significados das atividades institucionais, não apenas do ponto

---

<sup>217</sup> REVISTA DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE MANTENEDORAS DO ENSINO SUPERIOR, p. 91- 92.



de vista acadêmico, mas também quanto aos impactos sociais, econômicos, culturais e políticos;

- vii. de aprofundar a idéia da responsabilidade social no desenvolvimento da IES, operando como processo de construção, com participação acadêmica e social e não como instrumento de checagem e cobrança individual;
- viii. de valorizar a solidariedade e a cooperação, e não a competitividade e o sucesso individual.

c) É composto por 3 processos diferenciados:

- i. avaliação das instituições.
- ii. avaliação dos cursos da graduação.
- iii. avaliação do desempenho dos estudantes (ENADE).

d) São previstas as seguintes dimensões a serem avaliadas de acordo com o SINAES:

- i. a missão e o Plano de Desenvolvimento Institucional;
- ii. a política para o ensino, a pesquisa, a pós-graduação, a extensão e as respectivas formas de operacionalização;
- iii. a responsabilidade social da Instituição, especialmente no que se refere à inclusão social, ao desenvolvimento econômico e social, à defesa do meio-ambiente, da memória cultural, da produção artística e do patrimônio cultural;
- iv. a comunicação com a sociedade;
- v. as políticas de pessoal;
- vi. a organização e a gestão da instituição;
- vii. a infra-estrutura física;

- viii. o planejamento e a avaliação;
- ix. as políticas de atendimento aos estudantes;
- x. a sustentabilidade financeira.

e) E para que o SINAES alcance o seu objetivo, eles propõem as seguintes implementações:

- i. de comparação dos Projetos da IES e a sua realidade institucional;
- ii. de diminuição da distância entre Projeto e realidade;
- iii. de construção de uma proposta de auto-avaliação, voltada para a globalidade da IES;
- iv. de definição de planejamentos e ações futuras;
- v. de metodologia na organização de atividades.

f) Apresentando também as seguintes análises dos níveis da instituição:

- i. nível declaratório: análise dos textos que fundamentam o projeto institucional (coerência e contradições);
- ii. nível normativo: avalia a coerência entre as normas institucionais e a gestão prática das IES;
- iii. nível de organização: avalia se a IES conta com instâncias que promovam a qualidade compatível com as modalidades de ensino, pesquisa e extensão e sua efetividade acadêmica e social;
- iv. nível dos resultados: avalia a eficácia e a efetividade acadêmica e social dos processos desenvolvidos: formação de profissionais, produção acadêmica, artística e cultural disseminada no âmbito técnico-científico e social, entre outros.

Além desses vários aspectos já destacados anteriormente por Mara Regina Rösler e Cleo Joaquim Ortigara, o SINAES se fundamenta ainda na apresentação de 10 dimensões de avaliação da IES:

- a) a missão e o PDI;
- b) a política para o ensino, a pesquisa, a pós-graduação e a extensão;
- c) responsabilidade social da instituição;
- d) a comunicação com a sociedade;
- e) as políticas de pessoal;
- f) organização e gestão da instituição – funcionamento dos colegiados;
- g) infra-estrutura física;
- h) planejamento e avaliação;
- i) políticas de atendimento aos estudantes;
- j) sustentabilidade financeira.

Onde terão os seguintes objetos a serem avaliados:

- a) a transferência de conhecimento e importância social das ações universitárias e impactos das atividades científicas, técnicas e culturais, para o desenvolvimento regional e nacional;
- b) a natureza das relações com o setor público, com o setor produtivo e com o mercado de trabalho e com as instituições sociais, culturais e educativas de todos os níveis;
- c) as ações voltadas ao desenvolvimento da democracia, à promoção da cidadania, à atenção de setores sociais excluídos, às políticas de ação afirmativa, dentre outras.

Essa lei também deu competência à Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior – CONAES como órgão colegiado de supervisão e a coordenação do SINAES, conforme já apresentado anteriormente.

Participam também da avaliação global:

- a) o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP, que é um dos responsáveis pela execução da avaliação da educação no país, operacionalizando os processos coordenados pelo CONAES;
- b) e as Comissões Próprias de Avaliação – CPAs, que são responsáveis pela avaliação interinstitucional, e sendo ligadas ao SINAES avaliam internamente a IES e prestam ao Inep as informações que forem requeridas sobre a IES.

Para efetivação da avaliação das IES ocorre um processo que a analisa em 3 (três) diferentes critérios instituídos pelo SINAES:

- a) avaliação externa (IES e curso);
- b) avaliação interna – denominada auto-avaliação (IES e curso);
- c) exame Nacional de Desempenho de Estudantes – ENADE.

Além desses critérios de avaliação, os cursos de graduação ainda podem ser avaliados pelas seguintes informações:

- a) do Censo da Educação Superior;
- b) do Cadastro de Educação Superior;
- c) dos relatórios e conceitos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Capes, quando da existência de pós-graduação na IES.

O resultado das avaliações interna e externa são encaminhados para o CONAES que, junto com as demais avaliações, emitirá parecer conclusivo que servirá de apoio para o desenvolvimento interno da IES.

Todos esses caminhos de avaliação devem permitir a análise do ensino prestado, seja na análise qualitativa, seja na análise quantitativa que, juntas, determinarão o grau do ensino ministrado em determinada IES.

#### 2. 2. 2. 1 Avaliação externa

A Avaliação Externa é determinada na Lei 10.861/04 em seu artigo 2º, inciso I<sup>218</sup> e artigo 3º, parágrafo 2º<sup>219</sup> e regulada na Portaria n. 2.051/04 nos artigos 5º, incisos I e II,<sup>220</sup> 15<sup>221</sup> e 32<sup>222</sup>. Esta forma de avaliação permite uma análise

---

<sup>218</sup> “Art. 2º - O SINAES, ao promover a avaliação de instituições, de cursos e de desempenho dos estudantes, deverá assegurar: I – avaliação institucional, interna e externa, contemplando a análise global e integrada das dimensões, estruturas, relações, compromisso social, atividades, finalidades e responsabilidades sociais das instituições de educação superior e de seus cursos; ...”

<sup>219</sup> Art. 3º - A avaliação das instituições de educação superior terá por objetivo identificar o seu perfil e o significado de sua atuação, por meio de suas atividades, cursos, programas, projetos e setores, considerando as diferentes dimensões institucionais, dentre elas obrigatoriamente as seguintes: (...) Parágrafo 2º - Para a avaliação das instituições, serão utilizados procedimentos e instrumentos diversificados, dentre os quais a auto-avaliação e a avaliação externa in loco.”

<sup>220</sup> “Artigo 5º - Para as avaliações externas in loco, serão designadas pelo INEP: I – Comissões Externas de Avaliação Institucional; II Comissões Externas de Avaliação de Curso.”

<sup>221</sup> “As Comissões Externas de Avaliação das Instituições examinarão as seguintes informações e documentos: ...”

<sup>222</sup> “A avaliação externa das instituições e cursos de graduação resultará na atribuição de conceitos a cada uma e ao conjunto das dimensões avaliadas, numa escala de cinco níveis, sendo os níveis 4 e 5 indicativos de pontos fortes, os níveis 1 e 2 indicativos de pontos fracos e o nível 3 indicativo do mínimo aceitável para os processos de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos e de credenciamento e credenciamento de instituições.”

“quantitativa” e “qualitativa” do avaliado, conforme destacado na Portaria n. 2.051/04 em seu artigo 16<sup>223</sup> e no Instrumento Único de Avaliação dos Cursos de Graduação em fl. 05<sup>224</sup>.

Essa avaliação é feita por Comissões específicas, externas à IES, designadas pelo INEP para avaliarem a IES e o curso, a área de atuação do curso, o planejamento feito para o curso e a gestão do curso e da IES; esta é uma tentativa bem intencionada de contribuição de pessoas, grupos ou instituições estranhas ao curso avaliado na melhoria deste.

Toda avaliação carrega consigo uma carga de subjetividade, por mais que se persiga a objetividade dos critérios estipulados para ela<sup>225</sup>, mas a participação de componentes externos à IES permite que novos contextos sejam apresentados e que uma ótica não viciada pelo cotidiano da IES e do curso o observe.

As visitas das comissões de especialistas objetivam averiguar as condições em que o aprendizado do aluno ocorreu, verificando a qualidade das bibliotecas, dos professores, dos equipamentos e estrutura física existentes, além de verificar também o projeto pedagógico.

Não é concedido à comissão o poder de controle ou mesmo de fiscalização da IES ou do curso a ser avaliado, mas sim a “oportunidade” de seus membros contribuírem com a elevação da qualidade da instituição e do curso, em consonância

---

<sup>223</sup> “O instrumento de avaliação externa permitirá o registro de análises quantitativas e qualitativas por parte dos avaliadores, provendo sustentação aos conceitos atribuídos.”

<sup>224</sup> “O instrumento de avaliação de cursos foi assim concebido de modo a favorecer a obtenção de informações de caráter qualitativo e quantitativo, que deverão, juntamente com os dados coletados na avaliação *in loco*, possibilitar uma posterior e necessária análise de mérito.”

<sup>225</sup> LÔBO, P. L. N. Critérios de avaliação externa dos cursos jurídicos. **Revista da Ordem dos Advogados do Brasil**, Brasília, n. 57, ano XXIV, maio. 1992 / mar. 1994. p. 22.

como os padrões compreendidos pela comunidade jurídica e pelo MEC, como adequados a um ensino jurídico de qualidade.

Esses especialistas são designados conforme determinado na Portaria MEC n. 1.027 de 15 de maio de 2006, que dispôs sobre o banco de avaliadores do SINAES, a Comissão Técnica de Acompanhamento da Avaliação – CTAA e o Cadastro Nacional e Único de Avaliadores - BASis selecionado pelo INEP; são profissionais de todas as regiões do país que possuem uma experiência acadêmica e profissional de mercado que lhes permite utilizar de critérios mínimos de avaliação para analisar os cursos de graduação.<sup>226</sup>

Estes profissionais devem assinar um Termo de Compromisso e Conduta Ética que limita seu modo de agir, mesmo porque sua atuação é remunerada, conforme consta no artigo 3º, parágrafo 4º da Lei 10.870/2004 que instituiu a Taxa de Avaliação *in loco* das IES e dos cursos de graduação.

O poder exercido por essa comissão define inclusive a sobrevivência do curso avaliado ou não.

A avaliação externa apresenta as seguintes etapas:

- a) análise das informações previamente enviadas pela IES e responsável pelo curso;
- b) visita dos avaliadores à instituição;
- c) elaboração do Relatório de Avaliação Institucional.

A novidade trazida pelo Decreto n.º 5.773/06, em seus artigos 35, § 4º e 41, § 2º no tocante a avaliação externa *in loco*, se refere aos processos de reconhecimento e de renovação do reconhecimento de cursos superiores que,

---

<sup>226</sup> Art. 7º e 8º da Portaria n.º 1.027/06.

agora, somente sofrerão nova<sup>227</sup> avaliação *in loco*, se a SESu considerar necessária esta avaliação, pedindo-a ao INEP.

#### 2. 2. 2. 2 Avaliação institucional

A Avaliação Institucional também é determinada na Lei 10.861/04 em seu artigo 2º, inciso I<sup>228</sup> e artigo 3º, parágrafo 2º<sup>229</sup>, que terá a montagem das Comissões Próprias de Avaliação – CPA, conforme regido no artigo 11<sup>230</sup> da Lei 10.861/04 e pelo artigo 7º<sup>231</sup> da Portaria n. 2.051/04.

A CPA é composta por elementos participantes da vida da IES, representantes dos docentes, dos discentes, do corpo técnico-administrativo, da mantenedora e da sociedade, e possui autonomia para montar os instrumentos

---

<sup>227</sup> Pois já sofreram esta avaliação quando do processo de autorização do curso.

<sup>228</sup> “Art. 2º - O SINAES, ao promover a avaliação de instituições, de cursos e de desempenho dos estudantes, deverá assegurar: I – avaliação institucional, interna e externa, contemplando a análise global e integrada das dimensões, estruturas, relações, compromisso social, atividades, finalidades e responsabilidades sociais das instituições de educação superior e de seus cursos; ...”

<sup>229</sup> Art. 3º - A avaliação das instituições de educação superior terá por objetivo identificar o seu perfil e o significado de sua atuação, por meio de suas atividades, cursos, programas, projetos e setores, considerando as diferentes dimensões institucionais, dentre elas obrigatoriamente as seguintes: (...) Parágrafo 2º - Para a avaliação das instituições, serão utilizados procedimentos e instrumentos diversificados, dentre os quais a auto-avaliação e a avaliação externa *in loco*.”

<sup>230</sup> “Art. 11 - Cada instituição de ensino superior, pública ou privada, constituirá Comissão Própria de Avaliação – CPA, no prazo de 60 (sessenta) dias, a contar da publicação desta Lei, com as atribuições de condução dos processos de avaliação internos da instituição, de sistematização e de prestação das informações solicitadas pelo INEP,...”

<sup>231</sup> “Art. 7º - As Comissões Próprias de Avaliação (CPAs), previstas no Art. 11 da Lei n.º 10.861, de 14 de abril de 2004, e constituídas no âmbito de cada instituição de educação superior, terão por atribuição a coordenação dos processos internos de avaliação da instituição, de sistematização e de prestação das informações solicitadas pelo INEP.”



avaliativos que permitam aos partícipes do processo ensino-aprendizagem da IES apurarem, por conta própria, a realidade da sua instituição e do seu curso.

Essa realidade envolve um contexto amplo, onde um avalia o outro, ou seja:

- a) o docente se auto avalia, e ainda avalia a coordenação de curso, sua turma, o pessoal técnico-administrativo e a estrutura física da IES;
- b) o discente se auto avalia, e ainda avalia a coordenação de curso, avalia os docentes, o pessoal técnico-administrativo e a estrutura física da IES;
- c) o pessoal técnico-administrativo se auto avalia, e ainda avalia a coordenação de curso, os docentes, os discentes, a estrutura física da IES;
- d) a coordenação se auto avalia, e ainda avalia a direção, os docentes, os discentes, o pessoal técnico-administrativo e a estrutura física da IES.

Toda essa avaliação ocorre na dimensão interna da IES através da auto-avaliação que será conduzida pela CPA. Como já afirmado, ela é efetivada pelos próprios segmentos que compõem a instituição avaliada, um analisando o outro e até mesmo aos seus próprios trabalhos.

A avaliação institucional é a análise do conjunto de atividades desempenhadas pela instituição. Desde 1992 algumas IES têm aplicado programas de avaliação institucional para reconhecerem a eficácia das dinâmicas empregadas em suas instituições. A partir da criação do Programa de Avaliação das Universidades Brasileiras – PAIUB em 1993, que direcionou o sistema de avaliação como sendo algo personalíssimo, pois se torna adaptável a cada espécie de instituição, obedecidos aos parâmetros gerais nacionais, que as IES passaram a examinar cada instituição.

A avaliação interna ou institucional apresenta as seguintes etapas:

a) primeira etapa:

- i. constituição da CPA;
- ii. elaboração do projeto de avaliação;
- iii. elaboração dos instrumentos avaliativos;
- iv. sensibilização do público interno sobre o objetivo da avaliação.

b) segunda etapa:

- i. ações de aplicação da avaliação pela CPA;
- ii. levantamento dos dados e informações ofertados pelo trabalho;
- iii. análise das informações;
- iv. emissão de relatórios parciais.

c) terceira etapa:

- i. comparação dos relatórios parciais oriundos da avaliação com as demais informações pertinentes aos avaliadores e avaliados como: mapa de faltas, mapa de notas, registro de conflitos existentes anteriormente entre turmas e docentes ou funcionários, etc.;
- ii. análise destas informações comparativas;
- iii. emissão dos relatórios finais;
- iv. análise crítica;
- v. divulgação.

A CPA é o órgão de isenção plena quanto à apuração das informações necessárias à auto-avaliação institucional, podendo usar de seu conhecimento da IES e dos partícipes do processo avaliativo (mantenedora, sociedade, direção, docentes, discentes e corpo técnico-administrativo) para realmente descobrir os

pontos fortes e os pontos fracos da IES, auxiliando efetivamente no seu aprimoramento.

#### 2. 2. 2. 3 Exame nacional de desempenho dos estudantes - ENADE

A Lei 10.861/04 determina a aplicação do Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes – ENADE, e o regula a partir do seu artigo 5º<sup>232</sup>, que é completado pela Portaria n. 2.051/04, em seus artigos 23<sup>233</sup> e 24<sup>234</sup> que indicam os objetivos a serem alcançados por este exame, e quem o coordenará.

Este exame, conforme exposto na Portaria do MEC n.º 125, de 28 de julho de 2006, verificará a aprendizagem que o estudante obteve com os conteúdos programáticos que são previstos nas diretrizes curriculares do curso de graduação, verificando quatro pontos principais: [1] o desempenho dos estudantes em relação aos conteúdos programáticos previstos nas diretrizes curriculares; [2] as habilidades adquiridas pelo processo de ensino-aprendizagem que o estudante teve com seu curso; [3] as competências que este conquistou para a manutenção e atualização permanente de seus conhecimento e [4] o reconhecimento, por parte do estudante,

---

<sup>232</sup> “Art. 5º - A avaliação do desempenho dos estudantes dos cursos de graduação será realizada mediante aplicação do Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes – ENADE...”

<sup>233</sup> “Art. 23 – A avaliação do desempenho dos estudantes, que integra o sistema de avaliação de cursos e instituições, tem por objetivo acompanhar o processo de aprendizagem e o desempenho dos estudantes em relação aos conteúdos programáticos previstos nas diretrizes curriculares do respectivo curso de graduação, suas habilidades para ajustamento às exigências decorrentes da evolução do conhecimento e suas competências para compreender temas ligados à realidade brasileira e mundial e a outras áreas do conhecimento.”

<sup>234</sup> “Art. 24 – A Avaliação do Desempenho dos Estudantes será realizada pelo INEP, sob a orientação da CONAES, mediante a aplicação do Exame Nacional do Desempenho dos Estudantes – ENADE.”

da realidade brasileira, mundial e a respeito de outras áreas do conhecimento que permitam sua atuação com temas exteriores ao âmbito específico de sua profissão<sup>235</sup>.

O exame é aplicado por amostragem, no final do primeiro e do último ano de curso de graduação, possibilitando medir os conhecimentos do estudante no início e no final do seu curso, quantificando assim o que ele realmente aprendeu com seus estudos.

A avaliação do desempenho dos estudantes de determinado curso será quantificada por conceitos, também ordenados em uma escala de 5 (cinco) níveis, e será divulgado de forma global, ou seja, não conterà a nota individual de cada estudante que participou do ENADE. Porém, os participantes do ENADE receberão suas notas individuais, através de documento próprio enviado pelo INEP.

Portanto, além das avaliações Externa e Interna do Curso, este também sofre avaliação através dos graduandos que prestam o exame do ENADE – Exame Nacional de Avaliação de Desempenho dos Estudantes.

#### 2. 2. 2. 4 O instrumento único de avaliação de cursos de graduação - IUACG

Como forma de complementação aos instrumentos que programam a aplicação do SINAES, criado pela Lei 10.861/04 para avaliarem as instituições de

---

<sup>235</sup> BRASIL. MEC. Portaria n.º 125/06. Dispõe sobre as informações a serem encaminhadas ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais - INEP. Art 1º: “O Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (ENADE), parte integrante do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), tem como objetivo geral avaliar o desempenho dos estudantes em relação aos conteúdos programáticos previstos nas diretrizes curriculares, às habilidades e competências para a atualização permanente e aos conhecimentos sobre a realidade brasileira, mundial e sobre outras áreas do conhecimento.”

educação superior, os cursos ofertados e o desempenho dos estudantes, foi apresentado em Maio de 2006 o Instrumento Único de Avaliação dos Cursos de Graduação – IUACG.

Esse instrumento é único. Antigamente existia um instrumento de avaliação específico para o Curso de Direito, agora o IUACG serve para todos os cursos de graduação, independente de sua área de atuação.

Ele objetiva permitir um maior respeito às particularidades regionais, à identidade própria da IES e as peculiaridades específicas do ensino em cada instituição, impedindo uma padronização severa e injusta que permita (como acontecia antes) uma massificação nos critérios de avaliação que desprezava a realidade regional na qual o curso se inseria.

Esse instrumento será utilizado para o “reconhecimento” e “renovação de reconhecimento” dos cursos de Bacharelado, Licenciatura e Tecnológicos, não importando a modalidade deles que pode ser presenciais ou à distância, o que demonstra a amplitude de sua eficácia.

O instrumento de avaliação foi construído tendo como base as referências indicadas nas Diretrizes Curriculares Nacionais e os princípios e diretrizes do SINAES, com a participação da CONAES, do INEP e da Diretoria de Estatística e Avaliação da Educação Superior – DEAES, que pertence ao INEP.

A responsabilidade, quanto à efetiva implementação do IUACG, é do INEP.

Esse instrumento procura fornecer um conceito final para o curso, dividindo a avaliação do curso em 3 categorias, que serão apresentada adiante neste trabalho, no tópico 4 que trata dos padrões de avaliação do curso de Direito.

## 2. 2. 2. 5 A ordem dos advogados do Brasil – OAB.

Uma das formas de avaliação e reforma do ensino do Direito no país, na esfera profissional, é a atuação obrigatória<sup>236</sup> da Ordem dos Advogados do Brasil, que já participa dos processos de autorização e reconhecimento de todos os cursos jurídicos no Brasil, conforme constante no artigo 28, parágrafo 2º<sup>237</sup> e no artigo 36<sup>238</sup>, ambos do Decreto 5.773/2006, além do texto constante artigo 54 da Lei 8.904/94 (Estatuto da OAB)<sup>239</sup>.

Como já afirmou Horácio Wanderley Rodrigues:

O fato de o artigo 54 da Lei n.º 8.906/94 (Estatuto da OAB) estabelecer que compete ao Conselho Federal da OAB “colaborar com o aperfeiçoamento dos cursos jurídicos, e opinar, previamente, nos pedidos apresentados aos órgãos competentes para criação, reconhecimento ou credenciamento desses cursos”, não dá à OAB nenhum dos direitos que ela se auto atribui, quais sejam: (a) estabelecer condições a serem cumpridas pelas IES

---

<sup>236</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Mandado de Segurança n. 233196/DF, 1ª Seção. Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil e Ministro de Estado da Educação. Relator: Min. Franciulli Netto. DJ. 23 out. 2002: “Mandado de segurança. Ministério da Educação. Portaria. Aumento de cursos jurídicos sem prévia manifestação da OAB. Impossibilidade. Descumprimento de requisito formal para a prática do ato administrativo. Relevância constitucional da profissão de advogado e demais carreiras jurídicas.”

<sup>237</sup> BRASIL. Decreto n.º 5.773/04, art. 28, parágrafo 2º: “Parágrafo 2º - A criação de cursos de graduação em direito e em medicina, odontologia e psicologia, inclusive em universidades e centros universitários, deverá ser submetida respectivamente, à manifestação do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil ou do Conselho Nacional de Saúde.”

<sup>238</sup> BRASIL. Decreto n.º 5.773/04, art. 36: “O reconhecimento de cursos de graduação em direito e em medicina, odontologia e psicologia, deverá ser submetida respectivamente, à manifestação do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil ou do Conselho Nacional de Saúde.”

<sup>239</sup> BRASIL. Lei n.º 8.904/94, art. 54: “Compete ao Conselho Federal: (...) XV – colaborar com o aperfeiçoamento dos cursos jurídicos, e opinar, previamente, nos pedidos apresentados aos órgãos competentes para criação, reconhecimento ou credenciamento desses cursos;...”

para que possam criar novos cursos de Direito; (b) ser ouvida sempre que uma universidade aumentar suas vagas (com base no princípio da autonomia universitária) ou uma IES que não seja universidade solicitar o aumento de vagas em seu curso de Direito; e (c) atribuir ao seu parecer caráter vinculante, ficando o Poder Público adstrito à posição da OAB (favorável ou não favorável) para autorizar a criação de novos cursos de Direito.<sup>240</sup>

Esta participação da OAB nos cursos jurídicos, conforme destacado no texto do professor Horácio, ocorre inclusive nos cursos criados pelas Universidades que têm, teoricamente, autonomia universitária para tal.

Mas o Decreto n. 5.773/06 validou tal inserção<sup>241</sup> quando dos processos de Autorização, Reconhecimento e Renovação de Reconhecimento para Cursos de Direito. Porém, tal participação é consultiva, ou seja, não é capaz de impedir a aprovação final do MEC quanto aos pedidos formulados.

Não existe competência legal para a OAB impor qualquer tipo de restrição ou imposição sobre o exercício do ensino jurídico diante das IES, já que os cursos de Direito formam bacharéis em Direito e não advogados para o quadro da OAB.

O Decreto n.º 5.773/06 apresentou uma contradição no tocante a OAB, permitindo em caso de 'reconhecimento', que a OAB manifeste-se por duas vezes, diferentemente, a respeito do reconhecimento de um curso de Direito. A primeira manifestação ocorre em cumprimento ao artigo 36<sup>242</sup> e a segunda pela via do artigo

---

<sup>240</sup> RODRIGUES, p. 193-194.

<sup>241</sup> Artigos 28, parágrafo 2º; 36 e 41, parágrafo 2º.

<sup>242</sup> BRASIL. Decreto n. 5.773/06: "Art. 36 - O reconhecimento de cursos de graduação em direito e em medicina, odontologia e psicologia, deverá ser submetido, respectivamente, à manifestação do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil ou do Conselho Nacional de Saúde"

37<sup>243</sup>, pois o ensino do Direito corresponde à profissão regulamentada por Lei Federal (Lei n.º 8.904/94 – Estatuto da OAB).

Isso permite que a OAB reforce sua opinião sobre o reconhecimento do curso em análise, anteriormente concedida, não apenas pelo poder de ‘manifestação’ oriundo do artigo 36, mas também, com a ‘oferta de subsídios’ garantida pelo artigo 37.

Esse artigo 37 permitiu, ainda, a qualquer outra classe profissional regulamentada, que não conste no rol do artigo 36 (medicina, odontologia, psicologia e direito) o livre oferecimento de ‘subsídios’ favoráveis ou desfavoráveis ao reconhecimento de determinado curso superior.

Assim, as demais instituições representativas profissionais das carreiras jurídicas também o poderão fazer, como a associação dos magistrados, a associação do ministério público, da defensoria de justiça, dos fiscais, dos delegados etc.

Mas, o Decreto também permitiu, em seu parágrafo 1º do artigo 37, que a IES se manifeste a respeito de qualquer intervenção praticada pelo órgão de regulamentação profissional no seu processo de Reconhecimento; garantindo assim o seu direito ao contraditório<sup>244</sup>.

Conforme destacado ainda pelo professor Horácio, “não há nenhuma norma no ordenamento jurídico brasileiro – nem mesmo no Estatuto da OAB – que exija a

---

<sup>243</sup> BRASIL. Decreto n. 5.773/06: “Art. 37 - No caso de curso correspondente a profissão regulamentada, a Secretaria abrirá prazo para que o respectivo órgão de regulamentação profissional, de âmbito nacional, querendo, ofereça subsídios à decisão do Ministério da Educação, em sessenta dias ...”

<sup>244</sup> BRASIL. Decreto n. 5.773/06: “Art. 37 (...), § 1º - Decorrido o prazo fixado no caput, a Secretaria abrirá prazo para manifestação do requerente, por trinta dias”



manifestação da OAB para o aumento de vagas dos cursos de Direito”<sup>245</sup>. Então como ela continua exigindo que ocorra esta manifestação?

Aquela posição do professor Horácio, quanto a intervenção da OAB nos pedidos de aumento do número de vagas, estabelecimento de condições para os cursos etc., é contestada veementemente pelos componentes da OAB, é claro, como se apura desde 1997 com manifestações de participantes das CEJ – Comissões de Ensino Jurídico da OAB<sup>246</sup>.

Além dessa imposição legal da participação da OAB nos cursos de Direito, o Exame de Ordem para admissão nos quadros profissionais da OAB sedimentou-se como um eficiente instrumento para selecionar os bacharéis que pretendem advogar e, conseqüentemente, ele acaba por avaliar a qualidade do ensino que estes alunos receberam nas faculdades onde se formaram.

O *ranking* de instituições feito pela OAB, que demonstra o índice de aprovação dos egressos das IES de acordo com o percentual de aprovados, indicando o curso de Direito de que são egressos, é fator de análise de qualidade do ensino.

Por ser composto por *ranking* e não por um processo mais denso e complexo como é o do IUACG, esse acaba por ser mais popular na mídia e na compreensão dos receptores da informação onde, mesmo um curso recebendo os melhores conceitos na avaliação do MEC, se seus egressos não se saírem bem no exame da OAB, o curso pode ser compreendido como de má qualidade.

---

<sup>245</sup> RODRIGUES, 194-195.

<sup>246</sup> PINTO, A. A OAB nos 170 anos do ensino jurídico. **Ensino jurídico OAB: 170 anos de cursos jurídicos no Brasil**. Brasília: OAB, Conselho Federal, 1997. p. 10.

Há de ressaltar, neste caso, a importância do Plano de Desenvolvimento Institucional - PDI, Projeto Pedagógico Institucional - PPI e Projeto Pedagógico de Curso - PPC, que são os instrumentos adequados para demonstrar a formação à qual o curso se dedica, pois ele pode ter o objetivo de formar operadores do direito que visem ao concurso, e não foquem seu direcionamento pedagógico para o exame da OAB, e nem por isto o curso é de má qualidade, mas apenas não objetiva preparar seus alunos para o exame da OAB.

O que ocorre é que esses instrumentos (PDI, PPI e PPC) deveriam ser analisados pelo candidato a acadêmico antes do ingresso deste no curso, de forma que ele tenha certeza de que o processo ensino-aprendizagem ofertado é coerente com seus anseios acadêmicos e profissionais.

O engano em instituir o exame da OAB como critério qualitativo do ensino jurídico é tão grande que se encontra aprovado pela Comissão de Educação da Câmara dos Deputados, com emenda, o Projeto de Lei n.º 6040/05, de autoria do deputado Lincoln Portela (PL-MG) que proíbe as faculdades de Direito, cujos alunos não obtiverem a média de 20% (vinte por cento) de aprovação nos exames da OAB, por 2 (dois) anos consecutivos, de realizarem processos seletivos.

A emenda existente foi proposta pelo relator da matéria, deputado Bonifácio de Andrada (PSDB-MG), reduzindo o índice de aprovação para 10% e determinando que as bancas de exame da OAB, que são formadas por profissionais indicados pela própria OAB, tenham em sua composição o mínimo de um terço de representantes das melhores universidades das regiões onde forem realizadas.

Imagine-se neste contexto a situação de um curso de Direito que forme 30 alunos, onde 25 deles não queiram prestar exame de ordem imediatamente, por já estarem empregados, ou por desejarem maior qualificação acadêmica antes, ou por

qualquer motivo que o seja, enquanto os outros 5 alunos que prestam o exame, e que por coincidência não eram os mais estudiosos (logo a minoria que estudava menos) e 1 (um) deles não passa no exame da OAB? Já se atingiu 20% de reprovação entre os 5 candidatos inscritos no exame, enquadrando-se no percentual proposto no Projeto de Lei. E daí? O curso deverá ficar 2 anos sem vestibular porque 1 (um) aluno não passou no Exame?

Outra situação que deve afastar o exame de ordem como fator qualitativo de um curso, é a sua fragmentação, pois cada seccional (divididas por Estados na Federação) aplica o exame na forma que deseja, em vez de utilizar uma metodologia única. As provas não são iguais no conteúdo e nem no formato.

O exame é feito em duas fases, sendo a primeira com questões objetivas, buscando avaliar os conhecimentos jurídico-teóricos de cada candidato e a segunda com a confecção de uma peça processual, objetivando avaliar a situação prática.

Portanto, o exame serve como “seleção de ingresso”<sup>247</sup> mas não como processo de avaliação do ensino ministrado pelas IES de origem dos candidatos, porque sofre influências de todas estas variáveis aqui apresentadas.

A discussão de se utilizar uma primeira fase única em todo o país ocorre há anos, bem como a situação de servir no lugar desta primeira fase a aplicação do Provão, onde ficaria a prova prática para cada seccional, que possui forma própria de interesse regional, mas não ocorreu evolução para tal meta ainda.

Isto significa que a OAB não deva participar junto com o Poder Público para a melhoria do ensino do Direito no país? Claro que não! Mas significa que ela não

---

<sup>247</sup> SCAFF, Fernando Facury. Ensino jurídico: o controle público e social da atividade educacional. **OAB Recomenda**: Um retrato dos cursos jurídicos. Brasília: OAB, Conselho Federal, 2001.p. 93.

pode extrapolar os poderes legalmente permitidos à sua atuação e, menos ainda, poderá se pôr como único “destino” profissional dos egressos dos cursos de Direito.

A contribuição da OAB é enorme para o aprimoramento do ensino jurídico, como a criação de Comissões de Ensino Jurídico em 1991, o movimento para manutenção da Monografia nos cursos de Direito, a derrocada da portaria 146/02 suspensa por Mandado de Segurança a favor da OAB, a freada na proliferação indiscriminada dos cursos jurídicos, etc.

O conhecimento, a vivência, e a visão educacional e jurídica da OAB são de suma importância para o ensino do Direito, devendo este ensino ocorrer em parceria com o curso e a OAB, mas também interagindo com os demais ramos profissionais que os bacharéis irão encontrar, sem que um venha tentar impor-se no campo de atuação do outro.

Aliás, da mesma forma que as IES e os cursos não sofriam avaliação alguma antigamente, assim ocorre com os advogados da OAB. Isto também não seria ruim para a melhoria da Justiça? Como destacou Adilson Gurgel de Castro em seu artigo na obra da própria OAB Federal:

Quando presidente da OAB/RN, tivemos oportunidade de apresentar projeto ao Conselho Federal para criação de um instrumento de renovação periódica da licença para advogar. Assim e a cada renovação, o advogado teria que demonstrar que está se aperfeiçoando sempre, com o objetivo, justamente, de continuar advogando. Impõe-se ressaltar que a idéia não é original e já vigora em alguns países”.<sup>248</sup>

---

<sup>248</sup> CASTRO, A. G de. Educação continuada: o papel das instituições de ensino superior e o papel das escolas superiores de advocacia, da magistratura e do ministério público. **OAB Ensino Jurídico**: formação jurídica e inserção profissional. Brasília: OAB, Conselho Federal, 2003. p. 55.

Afinal, se as IES pudessem também avaliar os advogados existentes e atuantes, com seus critérios, sob pena de perderem sua titulação de bacharelado, quantos continuariam bacharéis?

## 2.3 OS PADRÕES DE QUALIDADE DO CURSO DE DIREITO

A CFR, em seu artigo 206, apresenta os princípios que servirão de base para o ensino: I – liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber; II – pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas e III – garantia de padrão de qualidade (constante no inciso VII do artigo 206 da CFR<sup>249</sup>).

Essa garantia de padrão de qualidade somente é atingida com parâmetros mínimos de “qualidade” que devem ser fiscalizados pelo Estado, para que sejam efetivamente respeitados.

De forma genérica, atinge-se um padrão de qualidade quando se tem “a contratação e manutenção de professores qualificados nas escolas, boas instalações das instituições de ensino, laboratórios modernos, computadores, bibliotecas e material didático de boa qualidade e acessível a todos”<sup>250</sup>.

Mas o que seria um adequado ‘padrão de qualidade’ para um curso de Direito?

Seria a existência de instalações físicas adequadas ao ensino jurídico, em toda a sua gama de oportunidades profissionais, que trouxessem ao acadêmico a

---

<sup>249</sup> CFR, art. 206: “O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: (...) VII – garantia de padrão de qualidade”

<sup>250</sup> BASTOS; MARTINS, p. 463.

simulação mais próxima possível da realidade jurídica e os meios de participar efetivamente da realidade social, tudo amparado por higiene adequada, salas próprias, número de alunos coerente com um bom aprendizado e outras situações que influenciem o aprender jurídico.

Como demonstra Maria Isabel da Cunha, em seu texto “Ensino como mediação da formação do professor universitário”<sup>251</sup>, o modelo capitalista de compreender a qualidade do ensino afeta a autonomia universitária no momento em que a qualidade da educação ofertada é distribuída e avaliada de acordo com os padrões de qualidade garantidos pelo Estado, e que serão medidos pelos mecanismos avaliativos também por ele definidos.

A combinação avaliação/punição ocorrerá através do reconhecimento social que se utilizará do ranking nacional de cursos para determinar as qualidades ou as culpas que determinado curso possui. A autonomia da universidade está limitada à situação desta atingir os padrões exigidos pelo Estado, sob pena de preconceito social contra o ensino ofertado.

Para que um ensino superior de massa tenha qualidade, deve-se oferecer investimento em materiais pedagógicos, infra-estrutura adequada para acesso imediato a fontes de informação, capacitação e treinamento associado às necessidades profissionais do mercado e qualificação docente, de forma a produzir altos indicadores de produtividade e de eficiência, mesmo com uma taxa alta de alunos por professor<sup>252</sup>.

Antigamente um Curso de Direito tinha sua qualidade medida apenas pelos docentes que atuavam no curso, pois não existia exigência estrutural alguma que

---

<sup>251</sup> MOROSINI, p. 46.

<sup>252</sup> RISTOFF, *passim*.

complementasse o ensino jurídico, conforme demonstrou Roberto A. R. de Aguiar ao relatar a realidade existente até a edição de sua obra em 1.999:

Outra sina dos cursos jurídicos é seu baixo custo. Assim, seu papel nas universidades ou faculdades integradas privadas é o de financiar outros cursos mais caros em termos de manutenção. Quando os cursos pertencem a faculdades isoladas, em termos empresariais são um ótimo investimento, pois são de baixo custo, exigindo tão-somente salas, lousa e giz para suas atividades didáticas e uma biblioteca com algumas obras fundamentais completadas por um conjunto de trabalhos medíocres e conjunturais, que repassam *ad nauseam* as novas normas jurídicas que surgem, traduzindo uma leitura superficial, repetitiva e retórica do texto legal. Quanto aos recursos humanos, também esses cursos são tão-somente da docência é alguém sem muita exigência, que está necessitando de ganhos para sobreviver, submetendo-se a salário vil. O profissional bem-sucedido que leciona nos cursos jurídicos faz dele um instante de sua vida profissional, que tem a finalidade de lhe propiciar um título que redunde em maior respeitabilidade e, conseqüentemente, em maior clientela.

Assim, os cursos jurídicos são duplamente atingidos pela mediocridade dos poucos aptos e pelo descaso dos mais preparados.<sup>253</sup>

Há de se ressaltar que mesmo sendo imprescindível a uma adequada qualidade do ensino, a pesquisa não é exigência para as instituições não-universitárias, que são aquelas dedicadas exclusivamente ao ensino da graduação.

Se o presente trabalho trata da responsabilidade da IES quanto à qualidade do curso de Direito por ela ministrada, frente à avaliação do Poder Público, necessário se faz apresentar o que seria indispensável para que o ensino do Direito, na visão do Poder Público, tivesse qualidade.

Assim, para que se quantificasse a qualidade do curso de Direito foi editada a Portaria Ministerial n. 1886, de 30 de dezembro de 1994, que fixava as diretrizes curriculares e estabelecia o currículo mínimo dos cursos de Direito, determinando o

---

<sup>253</sup> AGUIAR, p. 79.

mínimo obrigatório a ser cumprido para que um curso fosse compreendido como “de qualidade”.

Depois desses 10 anos de aplicação e evolução das situações enquadradas pela Portaria n. 1886/94, em 29 de setembro de 2004 foi editada a Resolução n. 9, do CNE/CES, que instituiu as novas Diretrizes Curriculares Nacionais do Curso de Graduação em Direito, concedendo às IES o prazo de 2 (dois) anos para que as novas medidas fossem implantadas. Isto ocasionou a revogação da Portaria Ministerial n. 1886/94.

A Resolução n. 09/04 inovou algumas obrigações e pontuou as necessidades mínimas a serem respeitadas por um curso de Direito. A Resolução traz: [1] o conteúdo do Projeto Pedagógico de Curso; [2] os eixos de formação Fundamental, Profissional e Prática do estudante a serem desenvolvidos durante seu aprendizado; [3] a organização curricular que deve ser implementada no curso; [4] o estágio supervisionado; [5] as atividades complementares e [6] o trabalho de conclusão de curso, que não precisa ser necessariamente uma monografia, podendo ser exigido um estudo de caso, a confecção de um artigo ou um trabalho de pesquisa sem apresentação em banca examinadora.

Se atendidas suas exigências de forma adequada, principalmente o alcance dos objetivos contidos em seu artigo 4º, inegável será a confirmação da qualidade do curso de Direito avaliado. E é para avaliar se estas competências foram exigidas é que foram criados os padrões de avaliação do curso de Direito, que serão comentados a seguir.



## 2. 4 OS PADRÕES DE AVALIAÇÃO DO CURSO DE DIREITO

Os padrões de avaliação do curso de Direito existem para que seja quantificada e qualificada a relação ensino-aprendizagem ofertada pela IES, respeitando como pontos mínimos obrigatórios o cumprimento da Resolução CNE/CES n. 09/04.

Esses padrões de excelência com a presença do Estado Avaliativo<sup>254</sup>, devem respeitar duas condições apresentadas por Horácio Wanderlei Rodrigues:

Para o exercício dessa liberdade, duas condições são colocadas: (a) manutenção de padrão de qualidade, ficando a cargo do Poder Público, através do Ministério da Educação, o papel de exercer o acompanhamento e a verificação através de mecanismos de avaliação; e (b) cumprimento das normas gerais da educação brasileira estabelecidas expressamente na própria Constituição Federal e nas leis que estabelecem as Diretrizes e Bases da educação brasileira.<sup>255</sup>

Obedecendo a essa linha o Poder Público criou o IUACG, que divide em 3 Categorias<sup>256</sup> principais a estrutura educacional do curso superior: [a] projetos pedagógicos, [b] docentes e [c] instalações físicas.

---

<sup>254</sup> MOROSINI, *passim*.

<sup>255</sup> RODRIGUES, p. 185.

<sup>256</sup> IUACG, p. 9: “Categorias são agrupamentos de grandes traços ou características referentes aos aspectos do curso sobre os quais se emite juízo de valor e que, em seu conjunto, expressam sua totalidade. Neste instrumento, as três categorias consideradas contemplam em seus indicadores as dez dimensões preconizadas pelo SINAES”.

O IUACG, em cada uma das 3 Categorias, apresentou os principais Grupos de Indicadores<sup>257</sup> que possuem, em cada grupo, os pontos a serem analisados (denominados “Indicadores”<sup>258</sup>), imprimindo sobre estes pontos conceitos que variam de 1 a 5 graus distintos de complexidade de aprofundamento.

A pontuação obedecerá a critérios de cálculo automático feito pelo programa do INEP que obterá, sempre, a média aritmética das notas/conceitos estipulados pelos avaliadores conforme as Categorias existentes.

A atribuição desta pontuação será realizada em 3 estágios: [1] a atribuição de um conceito (variável de 1 a 5 graus) a cada um dos Indicadores; depois de conquistada a média dos Indicadores de determinada Categoria, ocorrerá a [2] atribuição de um conceito a cada uma das Categorias e, por último, quando atingida a média entre as Categorias ocorrerá [3] a atribuição do conceito final do curso, conquistando assim um retrato adequado da organização acadêmica do curso<sup>259</sup>.

A graduação feita durante a avaliação, de 1 a 5, será determinada através de variadas fontes de justificativa em cada Categoria, como informações, entrevistas, a documentação institucional, reuniões com grupos de docentes, discentes ou colaboradores, e também pela avaliação *in loco* praticada pelo INEP, através de suas Comissões de Avaliação de Curso - CAC<sup>260</sup>, que preencheram um

---

<sup>257</sup> IUACG, p. 9: “Grupos de Indicadores é o conjunto de características comuns usadas para agrupar, com coerência e lógica, evidências da dinâmica acadêmica dos cursos. Entretanto, não são objetos de avaliação e pontuação.”

<sup>258</sup> IUACG, p. 9: “Indicadores são aspectos (quantitativos e qualitativos) que possibilitam obterem evidências concretas que, de forma simples ou complexa, caracterizam a realidade dos múltiplos elementos institucionais que retratam.”

<sup>259</sup> Este critério de avaliação já constava da Lei 10.861/04, em seu artigo 4º, parágrafo 8º.

<sup>260</sup> As CAC designadas pelo INEP tem sua sistemática de atuação e sua composição definidas na Resolução n.º 1, de 4 de maio de 2005.

Formulário Eletrônico – FE disponibilizado pelo MEC/INEP formalizando a avaliação realizada.

No FE, além da conceituação numérica de cada Categoria avaliada, a CAC terá que fazer uma análise global de cada Categoria, descrevendo os seguintes pontos de destaque:

- a) forças e potencialidades do curso;
- b) fragilidades e pontos que requerem melhoria;
- c) recomendações.

E conforme constante no IUACG em sua página 24:

A atribuição do “conceito final” da avaliação para o curso, também em escala de 1 a 5, é resultado dos conceitos atribuídos às categorias. Ele é determinado pela média ponderada das médias aritméticas de cada uma das três categorias. A transformação da média ponderada em conceitos ocorre por meio de aproximações realizadas com interferência dos avaliadores, conforme já descrito. Ao término do preenchimento do instrumento, após a atribuição de um conceito final/global de avaliação do curso, o avaliador deve apresentar sua análise geral e conclusiva, com a identificação de potencialidades e fragilidades do curso e a proposição de recomendações com vistas à melhoria de qualidade.

E ainda, segundo o IUACG, o parecer analítico da CAC tem que ser compatível com a graduação numérica concedida a cada Categoria ou Indicador e demonstrar real compatibilidade entre a opinião da CAC e os fatos apurados.

Importante ressaltar que, depois de concluídos os trabalhos da CAC, esta se reunirá com a Mantenedora, a Direção e a Coordenação dos cursos para repassar-lhes suas impressões e conclusões, apresentando suas sugestões de melhoria e qualificação do curso, que não podem ser utilizadas como forma de “ingerências

baseadas em crenças e dogmas pessoais e que devem ser evitados comentários depreciativos e comparações com experiências semelhantes existentes em outras instituições de educação”<sup>261</sup>, conforme constante no próprio IUACG.

E o resultado final obtido com toda essa avaliação (constante no item 3.2.2 deste trabalho e neste item) é que servirá de subsídio para o Reconhecimento ou a Renovação do Reconhecimento do curso, de forma a amparar o Poder Público em sua decisão, seja positiva ou negativa à IES.

Claro que esta avaliação levará em conta, primordialmente, o projeto apresentado quando da autorização do curso (para os casos de Reconhecimento) ou a avaliação já feita quando do Reconhecimento, mais o projeto antes entregue para a Autorização do curso (para os casos de Renovação do Reconhecimento), construindo assim uma compreensão mais ampla da IES avaliada.

Considerando o passado da IES e suas promessas (feitas no processo de Autorização), mais a avaliação externa e a auto-avaliação (a interna), com o resultado do ENAD e a visita *in loco*, poderá então o curso sofrer uma avaliação bem estruturada a seu respeito.

O que se nota com o aprimoramento ocorrido nos critérios e metodologias da avaliação dos cursos de graduação é que estas se tornam, a cada dia, uma auditoria independente que objetiva primeiramente auxiliar as IES em seu aprimoramento, sem abandonar sua atuação repressiva frente às IES que não cuidam da qualidade dos serviços ofertados aos alunos.

---

<sup>261</sup> CONAES – COMISSÃO NACIONAL DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR. **Avaliação de cursos de graduação**: instrumento. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2006. p. 21.

Para tanto, necessário se faz conhecer as 3 (três) categorias a serem analisadas quando da visita da CAC.

#### 2. 4. 1 Projetos Pedagógicos

Conforme discriminado na Lei n.º 10.861/04, em seus artigos 2º, I<sup>262</sup> e 4º<sup>263</sup> os projetos e planos que compõem a situação didático-pedagógica da IES e do Curso devem ser analisados detalhadamente durante as avaliações.

Não existe apenas uma concepção de projeto pedagógico como inicialmente houve, pois hoje o Manual de Avaliação dos Cursos de Graduação analisa como documento de direcionamento do ensino em uma IES os seguintes projetos<sup>264</sup>:

- a) plano de desenvolvimento institucional – PDI: elaborado para um período determinado de 5 (cinco) anos ele é o documento que identifica a IES quanto ao seu planejamento e a sua gestão, esclarecendo a filosofia de trabalho e a missão pedagógica que a IES propõe ofertar à comunidade. Ele demonstra a estrutura organizacional e os objetivos que a IES deseja desenvolver e alcançar, e como fará isto no prazo de 5 anos.
- b) projeto pedagógico institucional – PPI: uma instituição educacional nasce por propósitos, que determinam a sua regulação pelo Estatuto ou

---

<sup>262</sup> BRASIL. Lei n.º 10.861, art. 2º, I: “O SINAES, ao promover a avaliação de instituições, de cursos e de desempenho dos estudantes, deverá assegurar: I – avaliação institucional, interna e externa, contemplando a análise global e integrada das dimensões, estruturas, relações, compromisso social, atividades, finalidades e responsabilidades sociais das instituições de educação superior e de seus cursos;..”

<sup>263</sup> BRASIL. Lei n.º 10.861, art. 4º: “A avaliação dos cursos de graduação tem por objetivo identificar as condições de ensino oferecidas aos estudantes, em especial as relativas ao perfil do corpo docente, às instalações físicas e à organização didático-pedagógica.”

<sup>264</sup> CONAES – COMISSÃO NACIONAL DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR, p. 6.

Regimento que a normatizará e, assim, o PPI possui a função de articular a proposição da IES entre o PDI e o PPC, devendo ser a referência da IES para o desenvolvimento de programas e projetos realizados nos cursos que esta oferta, discriminando as diretrizes pedagógicas que orientam suas ações, a sua estrutura organizacional e as atividades acadêmicas que pretende desenvolver na IES. O PPI demonstra a visão dos organizadores da IES, de forma a justificar e expor a missão da sua existência e os meios de sua inserção na sociedade, onde irá aplicar o ensino, a pesquisa e a extensão como instrumentos de equilíbrio da distância existente entre o viver ideal e o viver real na sociedade.

- c) projeto pedagógico de curso – PPC: confeccionado para cada curso especificamente, ele obedece às políticas acadêmicas institucionais traçadas pelo PDI e os sentidos pedagógicos delimitados no PPI, mas de forma direcionada ao curso específico, normatizando as questões pedagógicas, organizacionais e acadêmicas que o curso utilizará como parâmetros norteadores da formação dos alunos.

Esta situação ainda é reforçada pela análise do Currículo do curso, que envolve a grade das matérias a serem lecionadas e as atividades curriculares e extracurriculares a serem desenvolvidas em todas as situações correlatas ao ensino, que incorpora a composição do PPC, e que inclui as seguintes contribuições à formação do aluno: [1] Atividades complementares; [2] Pesquisa; [3] Estágio; [4] Prática jurídica simulada; [5] Trabalhos de Conclusão de Curso – TCC ou Monografias; [6] Planos de ensino com ementário, objetivo da matéria, critérios avaliativos, bibliografias básica e complementar, recursos materiais e estratégias de

ensino; [7] Infra-estrutura; [8] Corpo docente; [9] Registro do perfil do egresso; [10] Estrutura e conteúdo curricular.

Para a área do direito, em especial, os projetos pedagógicos são uma real novidade, pois surgiram no meio administrativo dos cursos de direito no instante em que o MEC colocou suas exigências e determinou os processos avaliativos institucionais que previam, entre uma variedade de documentos existentes, a existência dos projetos pedagógicos.

Qualquer proposta curricular que tenha a pretensão de efetiva aplicação dos Projetos Pedagógicos deve enaltecer e esforçar-se para ocorrer mediante a atuação de um trabalho coletivo onde, o corpo docente, discente e técnico-administrativo tenham uma interação propícia ao reconhecimento do contexto no qual o acadêmico está inserido, para a correta produção do conhecimento. Seriam as especificidades do local ante as determinações do global<sup>265</sup>.

O respeito aos princípios de preservação e desenvolvimento do coletivo, do exercício co-responsável da vivência em comum e da liberdade comunicativa de preservação à comunidade são direcionamentos que o ensino superior deve resguardar.

A proposta curricular deve ser ajustada a uma política educacional que tenha como base as demandas socioeducativas da região onde a IES se estabeleceu, propondo um ensino comprometido com este determinado lugar e tempo.

Os projetos pedagógicos e o currículo do curso devem ser claros quanto a sua colocação diante da sociedade, da compreensão da educação a ser prestada e da forma como esta acontecerá.

---

<sup>265</sup> MOROSINI, *passim*.

Estas são as “instruções” que ensinam como o Curso e a IES irão funcionar para atender às necessidades educacionais de seus alunos.

Para enfrentar isto há de se vencer a especialização das disciplinas curriculares dos cursos que a cada dia têm mais dificuldade em interagir, afinal é a efetiva cooperação de uma disciplina com a outra que permitem ao estudante o desenvolvimento de um raciocínio interligado com a área específica de estudo.

O currículo proposto e o programa apresentado devem permitir que se alcance qualitativa e quantitativamente (carga horária mínima) o mínimo necessário a estimular o aluno a repensar sua inclusão social e a sociedade onde vive.

Esta imposição já consta da Resolução CNE/CSE n. 9/04, que em seu art. 2º destaca todo o conteúdo do Projeto Pedagógico de Curso que é o instrumento demonstrativo da organização geral do curso de graduação.

Também há a necessidade de que os projetos institucionais e pedagógicos da IES sejam submetidos a uma relação de dialogicidade com todos os responsáveis pela existência da instituição, como alunos, familiares dos alunos, seu corpo docente e administrativo e as comunidades direta ou indiretamente atingidas pelo reflexo de suas ações.

Lúcia Maria Teixeira Furlani destaca o objetivo comunitário de uma IES:

Como espaço institucional de humanização, acredito que cabe a uma escola também apontar caminhos, perspectivas de vida e esperanças. Nesta escola, o sonho e a realidade podem não estar separados, para se fundirem num todo que é a vida.<sup>266</sup>

---

<sup>266</sup> REVISTA DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE MANTENEDORAS DO ENSINO SUPERIOR, p. 63.



Por isso os projetos pedagógicos devem ser continuamente revistos frente às mudanças fáticas ocorridas no contexto social onde o curso superior está inserido.

O ensino ministrado em uma IES para seus alunos tem relação direta com os resultados da sua práxis pedagógica, que direcionará este profissional/cidadão para a vida comunitária/profissional que o espera quando terminar o seu curso superior.

Nos dizeres de Gláucia Melasso Garcia de Carvalho “a questão da generatividade, assumida como princípio e finalidade de um projeto pedagógico institucional incorre na decisão firme e segura de formar profissionais capazes de encontrarem sintonia com as demandas da coletividade em que vivem e atuam”<sup>267</sup>.

Roberto Fragale Filho apresentou no artigo “Impacto das mudanças legislativas nos projetos pedagógicos” toda a insegurança que a costumeira alteração normativa educacional causa ao projeto pedagógico e, ao final de seu artigo delineou a árdua trilha a ser percorrida para a criação de um Projeto Pedagógico que fique mais imune a tais alterações normativas:

Projetos pedagógicos, por certo que dentro dos limites e parâmetros legais, devem refletir a missão institucional e apontar, de forma clara, quais escolhas foram efetuadas e quais concepções serão utilizadas para a sua consecução. Nesse sentido, projetos pedagógicos alinhavam os traços daquilo que poderíamos designar por uma “impressão digital educacional”. Em outras palavras, como eles definem o conteúdo da identidade institucional e dos cursos oferecidos no âmbito de cada instituição de ensino, faze-se necessário, por um lado, libertar-se das armadilhas de um ensino excessivamente dogmático, elaborado a partir de uma simplória e mecanicista reprodução da topografia legal, e, por outro lado, encontrar um ambiente normativo educacional um pouco menos volátil, um pouco mais perene, ainda

---

<sup>267</sup> REVISTA DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE MANTENEDORAS DO ENSINO SUPERIOR, p. 58.

que permanentemente complexo. Assim, projetos pedagógicos poderão construir identidades institucionais e, sobretudo, alcançar a maturidade sem serem mutilados ou remendados pelas transformações legislativas efetuadas ao sabor das circunstâncias.<sup>268</sup>

Para alcançar a avaliação dos Projetos e do Currículo (denominado “Categoria” - itens), conforme apresentado neste trabalho, o IUACG determinou os seguintes critérios avaliativos pedagógicos (que são os “indicadores” – subitens)<sup>269</sup>:

1. Categoria: organização didático pedagógica.

1.1. Administração acadêmica: coordenação do curso.

1.1.1. Atuação do coordenador;

1.1.2. Formação do coordenador;

1.1.3. Experiência do coordenador (profissional e acadêmica);

1.1.4. Efetiva dedicação à administração e à condução do curso;

1.1.5. Articulação da gestão do curso com a gestão institucional;

1.1.6. Implementação das políticas institucionais constantes no PPI e no PDI, no âmbito do curso.

1.2. Administração acadêmica: colegiado de curso.

1.2.1. Composição e funcionamento do colegiado de curso ou equivalente;

1.2.2. Articulação do colegiado de curso ou equivalente com os colegiados superiores da instituição.

1.3. Projeto pedagógico do curso – PPC: concepção do curso.

1.3.1. Articulação do PPC com o PPI e com o PDI;

1.3.2. Coerência entre o PPC e o sistema de educação à distância utilizado;

---

<sup>268</sup> FRAGALE FILHO, R. Impacto das mudanças legislativas nos projetos pedagógicos. **Anuário ABEDi**, ano 1, n. 1. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2003. p. 103.

<sup>269</sup> CONAES – COMISSÃO NACIONAL DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR, p. 11-13.

1.3.3. Objetivos do curso;

1.3.4. Perfil do egresso.

1.4. Projeto pedagógico do curso – PPC: currículo.

1.4.1. Coerência do currículo com os objetivos do curso;

1.4.2. Coerência do currículo com o perfil desejado do egresso;

1.4.3. Coerência do currículo face às diretrizes curriculares nacionais – Indicador imprescindível;

1.4.4. Adequação da metodologia de ensino à concepção do curso;

1.4.5. Inter-relação das unidades de estudo na concepção e execução do currículo;

1.4.6. Dimensionamento da carga horária das unidades de estudo;

1.4.7. Adequação e atualização das ementas e programas das unidades de estudo;

1.4.8. Adequação e atualização da bibliografia;

1.4.9. Coerência do corpo docente e do corpo técnico-administrativo com a proposta curricular;

1.4.10. Coerência dos recursos materiais específicos do curso (laboratórios e instalações específicas, equipamentos e materiais) com a proposta curricular;

1.4.11. Interação entre alunos e professores – Indicador para o EAD;

1.4.12. Estratégias de flexibilização curricular.

1.5. Projeto pedagógico do curso - PPC: avaliação.

1.5.1. Coerência dos procedimentos de avaliação dos processos de ensino e de aprendizagem com a concepção do curso;

1.5.2. Articulação da auto-avaliação do curso com a auto-avaliação institucional.

1.6. Atividades acadêmicas articuladas a formação: prática profissional e/ou estágio.

1.6.1. Mecanismos efetivos de acompanhamento e de cumprimento das atividades;

- 1.6.2. Formas de apresentação dos resultados parciais e finais;
- 1.6.3. Relação aluno/orientador;
- 1.6.4. Participação em atividades internas;
- 1.6.5. Participação em atividades externas;
- 1.6.6. Participação em atividades simuladas;
- 1.6.7. Abrangências das atividades e áreas de formação;
- 1.6.8. Adequação da carga horária.
- 1.7. Atividades acadêmicas articuladas à formação: trabalho de conclusão de curso (TCC).
  - 1.7.1. Mecanismos efetivos de acompanhamento e de cumprimento do trabalho de conclusão de curso;
  - 1.7.2. Meios de divulgação de trabalhos de conclusão de curso;
  - 1.7.3. Relação aluno/professor na orientação de trabalho de conclusão de curso.
- 1.8. Atividades acadêmicas articuladas à formação: atividades complementares.
  - 1.8.1. Existência de mecanismos efetivos de planejamento e acompanhamento de atividades complementares;
  - 1.8.2. Oferta regular de atividades pela própria IES;
  - 1.8.3. Incentivo a realização de atividades fora da IES.
- 1.9. ENADE (Este grupo de indicadores não faz parte da avaliação dos cursos de graduação tecnológica).
  - 1.9.1. Diferença de desempenho;
  - 1.9.2. Média dos conceitos de todas as participações;
  - 1.9.3. Planejamento e execução de ações em função dos resultados obtidos.

Com a análise objetiva e subjetiva feita em cada um destes indicadores, sobre a categoria pedagógica da IES avaliada, tendo como parâmetros as

informações constantes no Projeto Pedagógico do curso, retirar-se-á o conceito pedagógico da IES.

#### 2. 4. 2 Os Docentes, os Discentes e o Corpo Técnico-Administrativo

A Lei n. 10.861/04, em seus artigos 2º, III<sup>270</sup> e 4º<sup>271</sup> apresenta o envolvimento dos docentes, discentes e corpo técnico-administrativo na conceituação da IES e do Curso que também devem ser analisados detalhadamente durante as avaliações.

Daí a importância de um corpo docente preparado à realidade educacional que será construída na oferta de um curso de graduação, conforme já apresentado sobre o ensino público:

A avaliação de qualidade do ensino pelo Poder Público recai precipuamente sobre o corpo docente das escolas: se os profissionais estão devidamente habilitados para ministrar o ensino, se o material didático por eles escolhido, o currículo e a carga horária estão em consonância com as regras estabelecidas pelo Ministério da Educação e Cultura – MEC.<sup>272</sup>

A situação docente deve ser refletida sobre uma ótica de incapacidade total de exclusividade, ora devido aos salários pagos aos professores universitários (seja

---

<sup>270</sup> BRASIL. Lei n. 10.861, art. 2º, III: “O SINAES, ao promover a avaliação de instituições, de cursos e de desempenho dos estudantes, deverá assegurar: (...) III – a participação do corpo discente, docente e técnico-administrativo das instituições de educação superior, e da sociedade civil, por meio de suas representações. (...)”

<sup>271</sup> BRASIL. Lei n. 10.861, art. 4º: “A avaliação dos cursos de graduação tem por objetivo identificar as condições de ensino oferecidas aos estudantes, em especial as relativas ao perfil do corpo docente, às instalações físicas e à organização didático-pedagógica.”

<sup>272</sup> BASTOS; MARTINS, p. 587.

no setor público ou no privado), ora a desconsideração social que é ofertada aos profissionais desta área no meio social.

Tércio Sampaio destacou duas vertentes que incidem sobre a carreira docente, a primeira, no que diz respeito ao despreparo do professor<sup>273</sup>, que na maioria das vezes é diplomado apenas com o bacharelado, reproduzindo em suas aulas a mesma metodologia (mas sob a ótica do aluno que era) utilizada por seu antigo professor e, a segunda, é a costumeira impossibilidade de dedicação exclusiva ao magistério superior<sup>274</sup>, o que faz o docente atuar em outra esfera profissional de forma a incluir a docência como atividade suplementar de sua vida.

O Censo de 2004 oferta realidades necessárias à compreensão do *status* docente, em nível superior, onde apurou-se que estão registradas 293.242 funções docentes<sup>275</sup>, e o Cadastro Nacional de Docentes de Ensino Superior demonstrou que no primeiro semestre de 2005 havia um percentual de 14% de docentes

---

<sup>273</sup> FERRAZ JÚNIOR, T. S. F. O ensino jurídico. **Encontros da UnB: ensino jurídicos**. Brasília: UnB, 1978-1979. p. 70. “Outro foco está no relativo despreparo do corpo docente. Em que pesem os cursos de mestrado, permanece como única exigência para alguém ascender a uma cadeira – salvo nas instituições oficiais e em algumas particulares – o simples diploma de bacharel. Enquanto o juiz, o promotor, o delegado são ao menos submetidos a provas de habilitação, o professor, que vai formar os demais, deve buscar sua competência numa práxis mal assimilada teoricamente, e que acaba por fazer de suas aulas e programas uma repetição de velhos manuais ou um simples ensinamento técnico, descolado de uma concepção fundamental.”

<sup>274</sup> Ibid., p. 70-71. “O terceiro aspecto está na carreira do professor, ainda marginal, não constituindo uma finalidade auto-suficiente, sendo meio para outros fins: ou um emprego extra ou um título gerador de prestígio. É verdade que o ensino do Direito está ligado a sua práxis, pois o bom mestre tem de ser forjado no dia-a-dia dos problemas. Mas a questão está na inversão dos valores, onde o magistério acaba pondo-se a serviço da práxis. Isto decorre, porém, em parte, do baixo salário, cujos níveis, nas Faculdades oficiais, não conseguem fazer frente às vantagens da atividade privada, e, nas particulares, são barateados pelo excesso de oferta de mão-de-obra: em ambos os casos, mantém-se o caráter honorífico da remuneração.”

<sup>275</sup> Incluindo-se os docentes em exercício e os afastados por qualquer motivo.

trabalhando em mais de uma IES, ou seja, exercendo mais de uma função docente<sup>276</sup>.

A LDB em seu artigo 67 apresenta os critérios de valorização a serem aplicados nos profissionais da educação, e que atingem também aos docentes de cursos privados de ensino, em sua essência. Esta situação demonstra ainda que a docência não é exercida apenas durante o período de permanência em sala de aula, mas sim na aplicação do tempo na preparação das aulas, nas leituras, na correção dos trabalhos e provas etc., que motiva o pagamento de atividade extra-classe aos professores.

A organização acadêmica determinada para as Universidades, que correspondem a 8,4% das IES do Brasil, possui a obrigatoriedade de realizar as atividades de ensino, pesquisa e extensão e, para tanto, deve ter 1/3 de seu corpo docente titulados como doutores ou mestres em cursos Recomendados pela CAPES - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, e 1/3 de seus professores contratados em regime integral<sup>277</sup>.

Além das Universidades, apenas os Centros Universitários devem manter, também, 1/5 do corpo docente em regime de tempo integral e 1/3 do corpo docente, pelo menos, com titulação acadêmica de doutorado ou mestrado<sup>278</sup>.

O Censo 2004 apresentou que 56,3% dos docentes são mestres ou doutores, em um universo de 100% de professores divididos assim<sup>279</sup>:

- a) 43,7 possuem até especialização (121.963 docentes);

---

<sup>276</sup> RISTOFF, p. 41.

<sup>277</sup> LDB, art. 52.

<sup>278</sup> BRASIL, Decreto n.º 5.786/06: "Art. 1º, § único, incisos I e II"

<sup>279</sup> RISTOFF, op. cit., p. 41-42.

- b) 35,4% mestres (98.664 docentes), sendo que de 2003 a 2004 cresceu em 10,5% o número de mestres, totalizando 9.376 novos mestres que se dividiram em 1.487 (+ 6,1%) para as IES públicas e 7.889 (+ 12,1%) para as IES privadas. No total as IES públicas possuem 26,1% dos mestres e as privadas 73,9%.
- c) 20,9% doutores (58.431 docentes), sendo que de 2003 a 2004 cresceu em 4,3% o número de doutores, totalizando 3.944 novos doutores que se dividiram em 1.492 (+ 4,3 %) para as IES públicas e 2.545 (+ 12,6%) para as IES privadas. No total as IES públicas possuem 62,5% dos doutores e as privadas 37,5%.

Mas será que isto basta para satisfazer a qualidade docente que um curso de Direito deve ter? San Tiago Dantas já destacava as mazelas da docência em 1957:

A inércia se apegava aos hábitos de ociosidade escolar que o método de preleção expositiva conseguiu enraizar, transformando todo o ensino de uma ciência complexa e extensa, como é a do Direito, em curtas conferências monológicas, que só logram impor-se como façanhas oratórias do professor. Sob o atual regime, as Faculdades de Direito podem contentar-se com duas ou três horas de aula por dia; o professor nada mais é que um expositor dotado de grau maior ou menor de originalidade, que pode ser substituído, sem desvantagem, pela leitura conscienciosa de um livro; e as provas de aproveitamento são demonstrações de memória, contra cuja inutilidade o estudante protesta sob a forma condenável, mas explicável, da fraude.<sup>280</sup>

A docência não é composta apenas de sua titulação, compreendendo também a experiência docente e a finalidade docente, que deve ter como núcleo

---

<sup>280</sup> DANTAS, p. 38. Discurso proferido a 21.12.57, na cerimônia de colação de grau dos bacharéis da Faculdade Nacional de Direito.



principal a preocupação com a qualidade do ensino desenvolvido, situação já afirmada por Karina Melissa Cabral:

A real preocupação de um professor universitário deve ser a qualidade do ensino que está promovendo. Assim, como já ficou explicitada a proposta que apresentamos como forma de revisão de conceitos nesta relação pedagógica jurídica é uma abordagem mais humana e interacionista dos docentes, uma pedagogia jurídica conscientizadora, onde o professor deixa de ser o detentor do poder e passa a ser o mediador na construção do conhecimento.<sup>281</sup>

O professor tem que utilizar o conteúdo programático para despertar no aluno uma evolução educacional natural, permitindo-lhe desenvolver questionamentos e críticas libertadoras quanto ao posicionamento comum de telespectador adotado pelos alunos universitários, estimulando a realidade do grupo e as particularidades do aluno, como afirmou Sérgio Rodrigo Martinez ao descrever que “...o professor não é o operador do Direito, mas o educador de fato. Ele tem o dever de garantir aos alunos o máximo de acesso eficaz e crítico ao conhecimento proposto no conteúdo programático, alicerçado na realidade existencial do grupo e nos seus pontos fortes individualizados”<sup>282</sup>.

---

<sup>281</sup> CABRAL, K. M. **A docência no ensino jurídico**: diálogos para a construção de uma perspectiva crítica de atuação do docente nos cursos de Direito. Âmbito Jurídico. Disponível em: <[http://www.ambito-juridico/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=585](http://www.ambito-juridico/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=585)> Acesso em: 16 maio 2006.

<sup>282</sup> MARTÍNEZ, S. R. **Reflexões sobre o ensino jurídico**: aplicação da obra de Paulo Freire aos cursos de Direito. Âmbito Jurídico. Disponível em: <[http://www.ambitojuridico/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=585](http://www.ambitojuridico/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=585)>. Acesso em: 16 maio 2006.

A avaliação da estrutura docente pelo IUACG foi pontuada com os seguintes critérios avaliativos<sup>283</sup>:

2. Categoria: corpo docente, corpo discente e corpo técnico-administrativo.

2.1. Corpo docente: perfil docente.

2.1.1. Formação;

2.1.2. Experiência (acadêmica e profissional);

2.1.3. Implementação das políticas de capacitação no âmbito do curso;

2.1.4. Publicações e produções.

2.2. Corpo docente: atuação nas atividades acadêmicas.

2.2.1. Dedicção ao curso;

2.2.2. Docentes com formação adequada às unidades de estudo e atividades desenvolvidas no curso;

2.2.3. Articulação da equipe pedagógica (professores conteudistas, professores orientadores e tutores, além de outros que desempenham funções complementares).

2.3. Corpo discente: atenção aos discentes.

2.3.1. Apoio à promoção de eventos internos;

2.3.2. Apoio à participação em eventos;

2.3.3. Mecanismos de nivelamento.

2.4. Corpo técnico-administrativo: atuação no âmbito do curso.

2.4.1. Adequação da formação e experiência profissional;

2.4.2. Adequação da quantidade de profissionais às necessidades do curso;

2.4.3. Implementação das políticas de capacitação no âmbito do curso;

---

<sup>283</sup> CONAES – COMISSÃO NACIONAL DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR. p. 13.

#### 2. 4. 4. Articulação da equipe técnica do EAD com a dinâmica do curso – Indicador EAD

Os docentes, então, devem ser pessoas capazes academicamente e profissionalmente, em condições de aproximar os estudantes da realidade vivida pelo Operador do Direito e pelo cidadão pró-ativo na sociedade, além de ser um incentivador da pesquisa e da busca autônoma e conjunta do conhecimento.

O ensino por ele transformado deve permitir ao estudante um diálogo crítico-construtivo, que abuse da experiência pessoal e profissional do docente, recheada pela ética e estruturada na justiça social.

Além dos docentes, dos discentes que são avaliados pelo ENADE conforme já apresentado, há ainda o corpo técnico-administrativo que precisa ter experiência e pró-atividade no exercício de sua função em atendimento às necessidades dos docentes, dos discentes e da comunidade.

Como na avaliação pedagógica, na avaliação docente, discente e do corpo técnico-administrativo a análise objetiva e subjetiva feita em cada um destes tópicos, determinará o conceito docente da IES.

#### 2. 4. 3 As Instalações Físicas

A Lei n. 10.861/04, também apresenta a importância das instalações físicas (estruturas) utilizadas no ensino superior de graduação, em seus artigos 2º, I<sup>284</sup> e

---

<sup>284</sup> BRASIL. Lei n.º 10.861, art. 2º, I: “O SINAES, ao promover a avaliação de instituições, de cursos e de desempenho dos estudantes, deverá assegurar: I – avaliação institucional, interna e externa, contemplando a análise global e integrada das dimensões, estruturas, relações, compromisso social, atividades, finalidades e responsabilidades sociais das instituições de educação superior e de seus cursos;...”

4º<sup>285</sup>, sendo este o instrumental físico que auxiliará os estudantes a aproximarem o máximo possível da realidade profissional e social.

Estas se inserem nas condições de trabalho do corpo docente, discente e funcionários, estruturando o meio ambiente artificial onde estes passarão parte de seu dia, mas em atividade científica, de extensão ou simulada.

Inclui, além das instalações físicas, os instrumentos de trabalho que serão disponibilizados aos professores para desempenho de suas atividades, aos alunos para aprimoramento de seus aprendizados e aos funcionários, para melhor atendimento ao público interno e externo da instituição.

Exemplo disto são as bibliotecas, salas de informática, escritórios jurídicos de assistência à comunidade, biblioteca e suas obras, etc, que são meios de desenvolvimento da educação equacionados com o grau adequado do educando.

O IUACG ainda elegeu os seguintes critérios avaliativos para a questão das instalações<sup>286</sup>:

### 3. Categoria: instalações físicas.

#### 3.1. Biblioteca: adequação do acervo à proposta do curso.

##### 3.1.1. Livros – formação geral;

##### 3.1.2. Livros – formação específica;

##### 3.1.3. Periódicos, bases de dados específicas, jornais e revistas;

##### 3.1.4. Implementação das políticas institucionais de atualização do acervo no âmbito do curso;

---

<sup>285</sup> BRASIL. Lei n.º 10.861, art. 4º: “A avaliação dos cursos de graduação tem por objetivo identificar as condições de ensino oferecidas aos estudantes, em especial as relativas ao perfil do corpo docente, às instalações físicas e à organização didático-pedagógica.”

<sup>286</sup> CONAES – COMISSÃO NACIONAL DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR, p. 13-16.

3.1.5. Sistema de acesso dos alunos a distância aos recursos bibliográficos – Indicador EAD;

3.2. Instalações especiais e laboratórios específicos: cenários/ambiente/laboratórios para a formação geral/básica.

3.2.1. Tipos de ambientes/laboratórios de acordo com a proposta do curso

3.2.2. Quantidade de ambientes/laboratórios de acordo com a proposta do curso;

3.2.3. Espaço físico (adequação às especificidades, dimensões, mobiliário, iluminação, etc.);

3.2.4. Equipamentos (tipos, quantidade, e condições de uso);

3.2.5. Condições de conservação das instalações;

3.2.6. Materiais;

3.2.7. Normas e procedimentos de segurança;

3.2.8. Equipamentos de segurança;

3.2.9. Atividades de ensino (planejamento, abrangência ou áreas de ensino atendidas, qualidade, etc.);

3.2.10. Serviços prestados (planejamento, abrangência ou áreas de ensino atendidas, qualidade, etc.);

3.2.11. Orientação de alunos;

3.2.12. Protocolos de experimentos;

3.2.13. Comitê de Ética em Pesquisa;

3.2.14. Implementação das políticas institucionais de atualização de equipamentos e materiais no âmbito do curso.

3.3. Instalações especiais e laboratórios específicos: cenários/ambientes/laboratórios para a formação profissionalizante/específica.

3.3.1. Tipos de ambientes/laboratórios de acordo com a proposta do curso;

- 3.3.2. Quantidade de ambientes/laboratórios de acordo com a proposta do curso;
- 3.3.3. Espaço físico (adequação às especificidades, dimensões, mobiliário, iluminação, etc.);
- 3.3.4. Equipamentos (tipos, quantidade, e condições de uso);
- 3.3.5. Condições de conservação das instalações;
- 3.3.6. Materiais;
- 3.3.7. Normas e procedimentos de segurança;
- 3.3.8. Equipamentos de segurança;
- 3.3.9. Atividades de ensino (planejamento, abrangência ou áreas de ensino atendidas, qualidade, etc.);
- 3.3.10. Serviços prestados (planejamento, abrangência ou áreas de ensino atendidas, qualidade, etc.);
- 3.3.11. Orientação de alunos;
- 3.3.12. Protocolos de experimentos;
- 3.3.13. Comitê de Ética em Pesquisa;
- 3.3.14. Implementação das políticas institucionais de atualização de equipamentos e materiais no âmbito do curso.
- 3.4. Instalações especiais e laboratórios específicos:  
cenários/ambientes/laboratórios para a prática profissional e prestação de serviços à comunidade.
- 3.4.1. Tipos de ambientes/laboratórios de acordo com a proposta do curso;
- 3.4.2. Quantidade de ambientes/laboratórios de acordo com a proposta do curso;
- 3.4.3. Espaço físico (adequação às especificidades, dimensões, mobiliário, iluminação, etc.);
- 3.4.4. Equipamentos (tipos, quantidade, e condições de uso);

- 3.4.5. Condições de conservação das instalações;
- 3.4.6. Materiais;
- 3.4.7. Normas e procedimentos de segurança;
- 3.4.8. Equipamentos de segurança;
- 3.4.9. Atividades de ensino (planejamento, abrangência ou áreas de ensino atendidas, qualidade, etc.);
- 3.4.10. Serviços prestados (planejamento, abrangência ou áreas de ensino atendidas, qualidade, etc.);
- 3.4.11. Orientação de alunos;
- 3.4.12. Protocolos de experimentos;
- 3.4.13. Comitê de Ética em Pesquisa;
- 3.4.14. Implementação das políticas institucionais de atualização de equipamentos e materiais no âmbito do curso.

Nesta terceira e última categoria também ocorrerá a análise objetiva e subjetiva das situações aqui pautadas, retirando-se o conceito das Instalações Físicas, conforme a compreensão global dos avaliadores diante da situação estrutural que lhes é apresentada para utilização no curso.

## **CAPÍTULO III**

### **3 DEVERES PÚBLICOS E PRIVADOS NO ENSINO DE QUALIDADE**

Ao utilizar do ensino, necessário se faz determinar alguns deveres, a quem o aplica, para que se possa garantir, de forma efetiva, a evolução das competências a serem trabalhadas e desenvolvidas no aluno.

Esses deveres podem ser compreendidos como: de ordem pública e, no caso das IES privadas, além deles há a incidência dos deveres de ordem privada, oriundos da relação contratual de prestação de serviços.

A diferença entre um e outro, bem como a incidência do dever público na esfera privada serão trabalhados, neste capítulo, de forma a contribuir para o reconhecimento da responsabilidade público-privada da IES privada na sua atuação com seus alunos.

#### **3.1 ÔNUS DO ESTADO BRASILEIRO NO ENSINO SUPERIOR E EFETIVAÇÃO DOS DEVERES EDUCACIONAIS SOCIAIS**

O parágrafo 2º do artigo 208 da CFR<sup>287</sup> é claro em determinar a responsabilidade do Estado quando este se omite no dever prestacional de ensino obrigatório que possui ou, quando o faz, realiza-o de forma inadequada.

Se há responsabilidade do Estado quanto ao fornecimento do ensino, nas situações em que a iniciativa privada, por livre e espontânea vontade, assume a

---

<sup>287</sup> CFR, art. 208: “O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de: (...) Parágrafo segundo – O não oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente;...”



responsabilidade sobre a prestação desta modalidade específica de serviço prestacional (o ensino), lógica é a conclusão de que haverá, no mínimo, a mesma responsabilidade da entidade privada de ensino quanto à qualidade do serviço por ela ofertado.

A própria relação de consumo existente entre prestador de serviço e tomador de serviço já instaura a responsabilidade entre a IES e seu aluno. Mas, conforme visto aqui, a partir do momento em que uma instituição privada solicita autorização para fornecer ensino superior a uma certa parcela da população, ela já está manifestando, perante o órgão autorizante que, em obediência a determinação constitucional, este serviço será realizado com ‘qualidade’.

Então, antes de dar origem a uma responsabilidade contratual com o aluno, a IES já possui uma responsabilidade social com o Estado, que a autorizou a fornecer o ensino privado, e também, possui responsabilidade frente a sociedade que se propôs aperfeiçoar; e, por último, essa responsabilidade social é reforçada pela responsabilidade contratual (com natureza própria de direito privado), seguida do princípio da boa-fé contratual e pelas proteções de consumo do CDC – Código de Defesa do Consumidor.

Essa responsabilidade é compreendida diante da ótica de que o ensino privado ocorre paralelamente ao serviço público, sendo que aquele “fica sujeito apenas ao cumprimento das normas gerais da educação nacional e a autorização de funcionamento e avaliação de qualidade pelo Poder Público”<sup>288</sup>.

O caput do artigo 209<sup>289</sup>, demonstra, que o princípio fundamental existente ali é o de total liberdade de ensinar, situação esta, que deve permear toda e

---

<sup>288</sup> BASTOS; MARTINS, p. 572.

<sup>289</sup> CFR, art. 209: “O ensino é livre à iniciativa privada, atendidas as seguintes condições:...”

qualquer atuação futura nesta área, além de esclarecer em seu inciso I<sup>290</sup>, quais serão as normas gerais para a educação nacional que apresentarão, junto às leis específicas, a efetividade qualitativa mínima, que o ensino superior deve possuir.

Ao declarar, expressamente, no art. 209<sup>291</sup> que é livre à iniciativa privada o ensino, nossa Carta Magna delegou o exercício de uma função pública para que o setor privado coloque, no centro de sua ação, a ‘qualidade’ do ensino ministrado, constante no inciso II do mesmo artigo, e, que deverá, na busca desta ‘qualidade’, respeitar as normas gerais da educação nacional editadas em cumprimento ao inciso I do mesmo artigo.

Ao analisar o artigo 209 com o inciso III do artigo 206<sup>292</sup>, ambos da CFR, perceber-se-á que é permitida uma abrangência de conhecimentos e aplicações evolutivas à disposição do aluno que ultrapassa a padronização pública.

O inciso I do artigo 209, retrata que as normas gerais da educação nacional incidem sobre o ensino privado, remetendo à compreensão do artigo 22, XXIV da CFR<sup>293</sup>, que já restringe a União à prerrogativa de legislar sobre as diretrizes e bases da educação nacional, originando a Lei 9.394 de 20 de dezembro de 1996,

---

<sup>290</sup> “O ensino é livre à iniciativa privada, atendidas as seguintes condições: I – cumprimento das normas gerais da educação nacional;”

<sup>291</sup> CFR, art. 209: “O ensino é livre à iniciativa privada, atendidas as seguintes condições: I – cumprimento das normas gerais da educação nacional; II – autorização e avaliação de qualidade pelo Poder Público”

<sup>292</sup> CFR, art. 206: “O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: (...) III – pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas e ensino;...”

<sup>293</sup> CFR, art. 22: “Compete privativamente à União legislar sobre: (...) XXIV – diretrizes e bases da educação nacional;”

denominada como LDB, que trouxe preceitos<sup>294</sup> que devem ser respeitados tanto pelo ensino público, como também pelo ensino privado<sup>295</sup>.

O inciso II do artigo 209, bem como o parágrafo 1º do artigo 211<sup>296</sup>, demonstram o outro ônus que fora retido pelo Estado: a obrigação (compreendida também como direito) de avaliar o ensino privado, por este prestar um serviço de caráter público.<sup>297</sup>

O exercício desse poder ocorre por meio de processos, sob sua direção, que avaliam o cumprimento da obrigação jurídica do estabelecimento escolar de ofertar serviços de ensino com qualidade<sup>298</sup>.

Desta forma, a atuação de ensino privado com liberdade constitucional garantida para seu exercício necessita, também, de limites qualitativos para seu desenvolvimento, limites estes, fiscalizados pelo Poder Público desde a fase de pré-constituição até a fase de pós-constituição de um curso de ensino superior, ou seja, desde o seu pedido de autorização, depois, no seu pedido de reconhecimento e, também, em todas as demais renovações (revalidações) desse reconhecimento do curso que forem feitas pelo MEC.

Essa qualidade é refletida no nível intelectual dos alunos, que deve superar a média da comunidade na qual está inserido, porque sua competência deve

---

<sup>294</sup> LDB, art. 7º, 8º, 9º, 10º, 12º, 16º, 17, 19, 20, 46º e outros.

<sup>295</sup> Vide item 3.3 desta obra.

<sup>296</sup> CFR, art. 211: “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino. Parágrafo primeiro – A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira dos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios;...”

<sup>297</sup> Vide item 1.3 desta obra.

<sup>298</sup> Vide item 2.2.2 desta obra.

envolver conhecimentos e princípios que tornem o planejamento do futuro algo mais acessível, afinal, o ensino superior é que produz a grande maioria dos dirigentes do país, sejam estes educacionais, econômicos, políticos ou sociais<sup>299</sup>.

É necessário ressaltar, que um dos principais poderes dirigentes do Brasil, o Poder Judiciário, é formado, exclusivamente, por bacharéis em Direito, enquanto os poderes Legislativo e Executivo possuem na sua composição, também, grande número de bacharéis em Direito.

Somando-se aí a Justiça, que tem entre seus operadores (promotor, advogado, defensor público, delegado, policial, escrivão, etc.) uma pessoa obrigatoriamente bacharel em direito.

Portanto, a qualidade do ensino ministrado nos cursos de Direito é de interesse de todo o povo brasileiro, que terá depois, como componentes e dirigentes do nosso país, profissionais formados especificamente neste curso superior.

### 3. 1. 1 No Objetivo Social do Ensino

A melhoria da qualidade de vida global de uma comunidade configura-se como missão primordial do ensino superior no Brasil.

---

<sup>299</sup> PERLINGIERI, P. **Perfis do direito civil**: introdução ao direito civil constitucional. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2002. p. 193. "Informação e formação estão estritamente relacionadas. A liberdade de educação não se joga ao nível apenas escolástico, mas na lealdade da transmissão tanto dos fatos quotidianos, quanto dos problemas culturais, uns e outros igualmente carregados de valores pedagógicos, positivos ou negativos, segundo as modalidades e os tempos da sua comunicação."

Se a função básica de uma IES é promover a educação, e esta – como se afirma há séculos – é uma função social, então se conclui que o objetivo social do ensino já está determinado, conforme demonstra o art. 205 da CFR<sup>300</sup>.

Porém, esta não é a realidade vivida no ensino superior. Marlene Correro Grillo, em seu texto ‘O lugar da reflexão na construção do conhecimento profissional’ demonstra a realidade que o professor de curso superior enfrenta, hoje, para tornar a reflexão e a utilidade do conhecimento ferramentas acessíveis aos alunos, de forma que eles utilizem os conhecimentos adquiridos em plena aplicação na convivência social:

O cotidiano da sala de aula é sempre instável e exige do professor a reinterpretação de cada situação problemática em decorrência do confronto desta com outra experiência já vivida, a qual nunca se repete. As condições de ensino mudam dia a dia e não existe a segurança do que “dá certo”. Nessa perspectiva, o professor precisa ser um pesquisador que questiona o seu pensamento e a sua prática, age reflexivamente no ambiente dinâmico, toma decisões e cria respostas mais adequadas porque construídas na própria situação concreta.<sup>301</sup>

O processo ensino aprendizagem é um processo múltiplo que exige novas visões do mundo, além de muito compartilhamento e aceitação, afinal, sua complexidade deve ser vencida por pessoas que necessitam romper paradigmas, usando de suas percepções e interesses para intervirem no convívio social.

Com toda esta necessidade, o ensino superior no Brasil somente é consolidado com o ingresso de meninos e meninas que têm, na maioria das vezes,

---

<sup>300</sup> CFR, art. 205: “A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.”

<sup>301</sup> MOROSINI, p. 75.

17 anos de idade, podendo, inclusive, ter menos do que isto e, que decidiram, entre toda a complexidade de uma vida adolescente, a profissão que seguirão no restante de seu futuro.

A escolha do campo do saber por eles, pelo qual se esforçarão ao máximo em busca de sua qualificação, lhes permitirá compreender a profissão que escolheram e a complexidade do mundo no qual estão inseridos. A necessidade do saber, da formação humana e social deve existir antes da obrigação da profissão.

Para tanto, os currículos devem estruturar uma situação mais significativa quanto à compreensão do estudante frente ao mundo no qual está inserido, valorizando as características do mercado de trabalho, com alto investimento em tecnologia e desenvolvimento de conteúdos.

O governo deve buscar avaliar o índice de sucesso das instituições de ensino superior frente à conquista da agregação dos conhecimentos e da capacidade de seus alunos perante a aptidão necessária ao desempenho profissional produtivo de sua atividade<sup>302</sup>, pois a formação superior deve ser compreendida como um processo contínuo de aprendizagem.

As competências desenvolvidas no aluno, seja pela IES, seja pelo próprio aluno<sup>303</sup>, por instigação dela, devem conduzi-lo ao estado de cidadão competente e eticamente competitivo, em plenas condições de se inserir num mercado de trabalho exigente e numa sociedade carente de líderes com adequado nível de escolarização e competência técnica de melhor qualidade.

---

<sup>302</sup> RISTOFF, *passim*.

<sup>303</sup> PERLINGIERI, p. 194. “A educação não se esgota nas horas de trabalho escolar, mas se apresenta de forma mais ampla e arejada, incluindo de um lado os comportamentos – como exemplos e testemunhas –, do outro toda uma atividade cultural, espiritual e recreativa que não é possível considerar delegada à Escola”.

Esse egresso deve compreender que a produção de seu trabalho não ocorre de forma isolada, atuando sozinho, mas sim, em redes nacionais e internacionais, que exigem dele um conhecimento contemporâneo abrangente que lhe permita apresentar, com eficácia e agilidade, soluções para os problemas que as adversidades da vida lhe apresentarão.

E com todo este contexto, compreende-se a importância que o ensino do Direito tem diante do desenvolvimento social de nosso país, com missão primordial entre as variadas competências que compõem o quadro evolutivo a ser trabalhado em nossa sociedade.

A temática *Ensino Jurídico* avulta de significado quando se sabe que as Faculdades de Direito têm papel de primeira importância a desempenhar na hora que estamos atravessando. As instituições nacionais clamam por profundas reformas. Vastos setores do ordenamento precisam ser ajustados às necessidades desta virada do Século. Iminente é a própria revisão constitucional. Experiências amargas não de ter definitivamente demonstrado que, em matéria de projetos administrativos e planos econômicos, por mais sublime inspiração que os gere, nenhum pode vingar se não for corretamente instrumentalizado do ponto de vista jurídico. Deflui-se, daí, a relevante missão dos cursos jurídicos que não podem manter-se distantes e infensos à realidade. E para que não nos tornemos parte das “gerações infiéis a si mesmas e que defraudam a intenção histórica nelas depositadas” (Ortega Y Gasset), devemos lutar para que as Faculdades de Direito sejam instituições capazes de tornar menos iníquo, mais humano, o perfil da sociedade brasileira, transfundindo o Direito de um “saber de erudição” em “saber de aplicação”.<sup>304</sup>

O Censo da Educação Superior realizado pelo INEP e pela Secretaria de Educação Superior – SESu/MEC, constatou que a assistência jurídica realizada através dos cursos de graduação em Direito teve uma atividade bastante

---

<sup>304</sup> MELO FILHO, Á. Novas diretrizes para o ensino jurídico. **Revista de Processo**, São Paulo, ano 19, n. 74, p. 102-111, abr./jun. 1994. p. 102.

significativa, pois em 2003 foram 472.332 atendimentos, sendo que, a grande maioria ocorreu no setor privado (382.935), o que equivale a 81,1 % do total.

O investimento do aluno no curso de Direito é enorme, afinal, o perfil de valoração da inquietude própria de quem busca justiça nos atos, reforçada pelo sentimento de inconformismo e pela atitude de impassividade, própria dos que buscam o conhecimento jurídico, coloca-os em situação de risco, conforme ressaltado por José Eduardo Faria já no ano de 1987:

...O risco é o de que, a exemplo dos juízes, promotores, procuradores, advogados e assessores técnico-legislativos hoje matriculados nos cursos de pós-graduação, eles também terminem por receber somente informações a respeito de institutos jurídicos vinculados a situações e contextos desaparecidos ou em fase de desaparecimento. Conseqüentemente, ao deixarem a faculdade com o diploma nas mãos, terão a amargura de descobrir o descompasso entre a (in)formação profissional recebida e o universo de conflitos reais, não contando assim com o preparo teórico e prático suficientes para reordenar seus conceitos e ajustar-se a uma realidade nova e responsável por inúmeras transformações nas funções do direito.<sup>305</sup>

E atualmente, nos dizeres do Professor Dr. Jacinto Nelson de Miranda Coutinho:

O ensino do direito, quando cego às *diferenças sociais*, é um dos instrumentos mais adequados à manutenção do *status quo*. Faz-se mister, portanto, romper com a cegueira; e isso começa pelo inabalável respeito pela *diferença*, pelo *respeito do outro enquanto tal*. Só aí a *vida*, pela sua inarredável *dignidade*, pode sair do art. 1º da Constituição da República (“A República Federativa do Brasil, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: I – a soberania; II – a cidadania; *III – a dignidade da pessoa humana*; IV – os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; V – o pluralismo político. Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou

---

<sup>305</sup> FARIA, **A reforma do...**, p. 12.



diretamente, nos termos desta Constituição.”) e, de fato, tornar-se fundamento de uma república democrática.<sup>306</sup>

Nesta mesma linha de raciocínio, Leonardo Grecco<sup>307</sup> esclarece que as escolas de Direito precisam se transformar em centros de ciência e de desenvolvimento jurídico, permitindo a criação de laboratórios que valorizem o estudo e a reflexão dos problemas nacionais e da humanidade, contribuindo assim, com a confecção de uma produção científica que colabore com as instituições jurídico-políticas do nosso país.

### 3. 1. 2 A Qualidade Necessária a Educação Superior Privada

A avaliação do curso superior não deve validar apenas informações estatísticas, mas, também, análises críticas e analíticas sobre a realidade encontrada quando da apuração *in loco* da IES.

Para suprir este contexto criou-se um modelo de avaliação que se desenvolve a cada ano, adequando-se à complexidade que um processo desta magnitude oferta e, conforme já apresentado no item 1.2.4 deste trabalho, hoje, esse modelo de avaliação é consolidado no IUACG.

Mesmo aparentando ser um contra-senso, um curso de qualidade deve ser o oposto ao estilo de funcionamento apresentado pelo relatório de avaliação e perspectivas feito pelo CNPq, em 1986:

---

<sup>306</sup> COUTINHO, p. 8.

<sup>307</sup> GRECO, L. **O ensino jurídico no Brasil**. Mundo Jurídico. Disponível em: <[http://www.mundomjuridico.adv.br/sis\\_artigos/artigos.asp?codigo=400](http://www.mundomjuridico.adv.br/sis_artigos/artigos.asp?codigo=400)> Acesso em: 21 maio 2006.

As Faculdades de Direito (...) funcionam como meros centros de transmissão do conhecimento jurídico oficial e não, propriamente, como centros de produção do conhecimento jurídico. Neste sentido, a pesquisa nas Faculdades de Direito está condicionada a reproduzir a “sabedoria” codificada e a conviver “respeitosamente” com as instituições que aplicam (e interpretam) o direito positivo. O professor fala de códigos e o aluno aprende (quando aprende) em códigos. Esta razão, somada ao despreparo metodológico dos docentes (o conhecimento jurídico tradicional é um conhecimento dogmático e as suas referências de verdade são ideológicas e não metodológicas), explica porque a pesquisa jurídica nas faculdades de direito, na graduação e na pós-graduação, é exclusivamente bibliográfica, como exclusivamente bibliográfica e legalista é a jurisprudência de nossos próprios tribunais. Os juízes mais citam a doutrina consagrada que a sua própria jurisprudência (existem tribunais que em Direito Administrativo trabalham com um único doutrinador e, em Direito Comercial, por exemplo, abalizam suas decisões em autores (dois ou três) que, de modo predominante, escreveram seus trabalhos imediatamente após a Segunda Guerra Mundial). E os professores mais falam de sua prática forense do que das doutrinas e da jurisprudência dos tribunais. O casuismo didático é a regra do expediente das salas de aula dos cursos de Direito e o pragmatismo positivista o carimbo do cotidiano das decisões. Os juízes decidem com os que doutrinam, os professores falam de sua convivência casuística com os que decidem, os que doutrinam não reconhecem as decisões. Este é o trágico e paradoxal círculo vicioso da “pesquisa” jurídica tradicional: alienada dos processos legislativos (debates parlamentares, quando houveram, a outra tragédia do autoritarismo), desconhece o fundamento de interesse das leis; alienada das decisões continuadas dos tribunais, desconhece os resíduos dos problemas e do desespero forense do homem; alienada da verificação empírica, desconhece as inclinações e tendências da sociedade brasileira moderna.<sup>308</sup>

Giselda Maria Fernandes Novaes Hironaka apresentou em 2003<sup>309</sup>, após oito anos da Portaria MEC n.º 1.886/94<sup>310</sup> e seis anos da LDB os 3 (três) fracassos

---

<sup>308</sup> FARIA, **A reforma do ...**, p. 34-35. Avaliação e perspectiva, relatório do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq, Brasília, Ministério da Ciência e Tecnologia, 1986.

<sup>309</sup> HIRONAKA, p. 41-46. Palestra proferida no I Congresso Brasileiro de Ensino do Direito – “O projeto pedagógico e as Diretrizes Curriculares – Para preservar os padrões de qualidade”, em conjunto com o III Seminário de Direito do INEP/MEC (sobre avaliação), na cidade de Natal, no dia 08 de agosto de 2002. O referido Congresso foi promovido pela ABEDi. – Associação Brasileira de Ensino do Direito.

<sup>310</sup> Que fixava as diretrizes curriculares e o conteúdo mínimo do curso jurídico.

advindos da reformulação dos currículos de graduação, seleção de docentes e discentes, infra-estrutura da IES e dos procedimentos adotados pelos cursos, que seriam os seguintes:

[1] Primeiro – Na contenção do número de cursos jurídicos no Brasil, que naquela ocasião estava em 400 cursos, os quais muitos não tinham uma qualidade adequada ao ensino jurídico, segundo demonstraram os exames da OAB e o índice de reprovação dos concursos públicos para as carreiras jurídicas;

[2] Segundo – A qualidade ínfima de muitos cursos jurídicos que não são fechados pelos órgãos responsáveis, situação esta, agravada pela qualidade duvidosa de muitos dos docentes destes cursos; e

[3] Terceiro – A má qualidade do alunado que chega ao curso superior, despreparado para o processo de aprendizagem e formação superior que lhe será empregado na faculdade, pois ele chega desinformado e desinteressado em relação aos fatos que ocorrem no mundo, em seu país, em seu Estado, Município ou, mesmo, em sua comunidade.

A “qualidade”, portanto, que obrigatoriamente tem que enfrentar esses “fracassos” destacados pela professora Giselda, é uma situação de valor intrínseco ao ato de uma pessoa, porque busca-se fazer as coisas pressupondo que essas serão bem feitas, ficando a quantificação dessa qualidade uma estrutura difícil de ser articulada, mas que deve iniciar-se em algum ponto palpável de raciocínio para, diante da experiência dos avaliadores e das constatações técnicas e materiais apuradas na instituição, se objetive o mínimo de planejamento e trabalho em prol de

um curso de Direito de bom nível, diante do contexto averiguado naquela região na qual se encontra inserido.

Portanto, um estabelecimento de ensino tem a obrigação jurídica de prestar uma ‘educação’ com qualidade, oferecendo provas do cumprimento dessa obrigação social como: [1] documentos formais de planejamento da forma de ensino (PDI, PPI, PPC, Planos de Ensino, Planos de Aula, etc.), [2] estrutura compatível à realização do ensino proposto (prédios passíveis de plena mobilidade para alunos de todos os gêneros; biblioteca com obras adequadas, atualizadas e suficientes; laboratórios próprios para aprendizagem simulada e real dos estagiários; etc.) e [3] pessoal técnico, competente para a transmissão e desenvolvimento do conhecimento (corpo docente titulado e com experiência docente e profissional; funcionários preparados para um ágil, preciso e atencioso atendimento; etc.).

A avaliação pelo IUACG, bem como as demais incidências que afetam o conjunto social que determina se um curso de Direito possui ‘qualidade’ ou não, deve partir de um princípio que determine o padrão de qualidade mínimo a ser atingido pelo ensino superior de Direito em uma IES, no caso, vista sob a ótica da instituição privada. A Resolução CNE/CES n.º 9, de 29-09-04, apresenta esses padrões mínimos a serem considerados.

O artigo 3º, da Resolução n.º 09, discrimina o que deverá ser trabalhado no desenvolvimento da “pessoa humana” do graduando, pontuando a formação do seu “perfil”:

“Art. 3º - O curso de graduação em Direito deverá assegurar, no perfil do graduando, sólida formação geral, humanística e axiológica, capacidade de análise, domínio de conceitos e da terminologia jurídica, adequada argumentação, interpretação e valorização dos fenômenos jurídicos e sociais, aliada a uma postura reflexiva e de visão crítica que fomente a

capacidade e a aptidão para a aprendizagem autônoma e dinâmica, indispensável ao exercício da Ciência do Direito, da prestação da justiça e do desenvolvimento da cidadania.”

Isso significa aprimorar a pessoa ‘social’ do estudante em acentuada elevação, suprimindo-lhe, inclusive, as falhas e irregularidades trazidas dos ensinos fundamental e médio.

Porém, impor ao ensino superior que desenvolva no *perfil* do graduando a “formação humanística”, a “postura reflexiva”, a “visão crítica”, a “sólida formação geral”, a “capacidade de análise” e a “aprendizagem autônoma e dinâmica” depois de ter permanecido por, no mínimo, 11 anos estudando em escolas que deveriam ter trabalhado esse “perfil”, sem que fossem aprimoradas tais virtudes, acaba por transferir ao ensino superior uma responsabilidade que não é sua.

Na concepção imediatista da sociedade brasileira, a culpa pela má formação do perfil não é, mais, dividida com o passado do aluno, porque apenas esse grau de instrução (o superior) responderá pelo sucesso ou pelo fracasso desse estudante que nele ingressou - como se toda a sua formação social tivesse ocorrido no curso superior.

Essas competências deveriam ter sido construídas nos anos escolares anteriores do aluno. E, nessa ocasião, também teriam de ser cobrados os investimentos das instituições na pessoa de seus alunos. Mas, não é o que acontece!

E, para agravar essa situação, a própria instituição de ensino superior deve, anteriormente, conhecer as necessidades do aluno, seu perfil, para que, posteriormente, durante a graduação, sejam trabalhadas nele as habilidades e as

competências necessárias a graduação em Direito, afinal, seus dirigentes conhecem as exigências contidas no art. 3º da Resolução n.º 09/04.

Isto significa que alunos que estejam distantes da percepção desse “perfil” não poderiam sequer ingressar em um curso superior de Direito, já que a falha estrutural da construção da base do conhecimento que eles precisam para desenvolver as competências e habilidades jurídicas, ou inexistente ou, a existente, é falha!

As instituições de ensino superior possuem um instrumento de seleção que impede os candidatos, que não correspondem ao perfil necessário, de ingressarem no curso superior de Direito: o vestibular. A qualidade ou eficiência do vestibular não será discutida neste trabalho, mas este é o instrumento que as IES podem e devem utilizar para a realização desta seleção.

Afinal, tendo em suas mãos um instrumento seletivo legal que permite separar as pessoas preparadas das pessoas despreparadas ao desenvolvimento jurídico antes que este se inicie, é obrigação social da instituição de ensino, que, efetive adequadamente tal seleção.

A partir do momento que o processo seletivo da instituição superior permite o ingresso do candidato ao meio acadêmico do curso, a administração da IES chancelou a compatibilidade do acadêmico com o perfil necessário ao desenvolvimento deste no meio jurídico, tal concordância, com o perfil constante no artigo 3º anteriormente descrito, torna a instituição responsável pelo desenvolvimento das habilidades e das competências necessárias aos acadêmicos que ela aprovou.

Isto não impede que um aluno aprovado no vestibular, por ter o perfil necessário ao ingresso no curso superior de Direito, não se adeque às habilidades e

competências próprias do mundo jurídico, ocasionando sua desistência ou reprovação durante o período da graduação, desde que lhe tenham sido prestados os auxílios cabíveis, para que este conquistasse a vitória frente à deficiência dessas capacidades.

Junto a este perfil exigido do aluno, quando da sua admissão no curso de Direito, outras “competências” voltadas ao estudo próprio do Direito e que deveriam estar no artigo 4º da mesma resolução, são postas como itens de formação do perfil do graduando, que são o “domínio dos conceitos e terminologia jurídica” e a “interpretação dos fenômenos jurídicos e sociais”.

Compreender fenômeno social é uma situação que o estudante já deveria saber quando chega em um curso superior, mas o restante é fato específico do perfil do graduando em Direito, que deve ser desenvolvido como sua habilidade específica e, por isto, deveria constar no rol de habilidades do artigo 4º da Resolução 09/04, que possui o seguinte texto, *in verbis*:

Art. 4º - O curso de graduação em Direito deverá possibilitar a formação profissional que revele, pelo menos, as seguintes habilidades e competências: I – leitura, compreensão e elaboração de textos, atos e documentos jurídicos ou normativos, com a devida utilização das normas técnico-jurídicas; II – interpretação e aplicação do Direito; III – pesquisa e utilização da legislação, da jurisprudência, da doutrina e de outras fontes do Direito; IV – adequada atuação técnico-jurídica, em diferentes instâncias, administrativas ou judiciais, com a devida utilização de processos, atos e procedimentos; V – correta utilização da terminologia jurídica ou da Ciência do Direito; VI – utilização do raciocínio jurídico, de argumentação, de persuasão e de reflexão crítica; VII – julgamento e tomada de decisões; e, VIII – domínio de tecnologias e métodos para permanente compreensão e aplicação do Direito.

Portanto, um formando em Direito deve possuir o perfil constante no artigo 3º, além das competências e habilidades constantes no artigo 4º que, somados, constroem o perfil “mínimo”, ideal do bacharel em Direito.

A IES, além de assegurar o perfil, e de formar as habilidades e competências, deve investir no acadêmico por 3 (três) eixos obrigatórios de formação<sup>311</sup>, sendo:

- a) eixo de Formação Fundamental, que permitirá ao aluno uma interação madura com a sociedade em que ele vive, permitindo sua compreensão quanto à relação existente do universo humano para o universo jurídico, sendo composta pelas matérias de Antropologia, Ciência Política, Economia, Ética, Filosofia, História, Psicologia e Sociologia;
- b) eixo de Formação Profissional, que usando da base social fornecida pela Formação Fundamental, permitirá o estudo do Direito como ciência em todas as suas vertentes de atuação, e contempla as matérias de Direito Constitucional, Direito Administrativo, Direito Tributário, Direito Penal, Direito Civil, Direito Empresarial, Direito do Trabalho, Direito Internacional e Direito Processual;
- c) eixo de Formação Prática, que integra os conceitos teóricos aprendidos na Formação Fundamental e Profissional com a prática jurídica, permitindo que o acadêmico retorne à sociedade para utilizar a ‘visão’ jurídica que adquiriu durante a sua formação, compreendendo o fato social como bem jurídico, através de Estágio Curricular Supervisionado, Trabalho de Curso e realização de Atividades Complementares.

---

<sup>311</sup> Resolução n. 09/04, Art. 5º.



Um curso de Direito pode ter ‘n’ fatores que valorizem sua qualidade, mas, seu auge somente é atingido quando seus alunos apresentam-se aptos e estimulados a discutirem as diferentes maneiras (que apresentarão inovadores esquemas) de resolver ou solucionar os problemas sociais e/ou os conflitos que, ainda não foram previstos pela vasta doutrina existente, ou até mesmo, pelos tribunais.

Essa capacidade do aluno, ligada a sua autonomia<sup>312</sup> perante a reflexão jurídica de determinado ato ou fato jurídico é que darão validade, de forma definitiva, a qualidade ou a inferioridade de determinado curso jurídico.

A IES deve que cumprir com seu “pacto público de qualidade”, que nos dizeres de Karina Melissa Cabral<sup>313</sup>, garante ao aluno, no mínimo, uma “cesta básica” de conhecimentos que, se omissos durante o curso, comprometeriam a evolução do acadêmico; mas se desejado, o curso de Direito pode ofertar uma produção de conhecimento “extra cesta básica”, que pontuará o diferencial do curso de Direito daquela IES.

---

<sup>312</sup> FARIA, **A reforma do ...**, p. 50-51. A autonomia seria estimulada pela implementação de matérias críticas ao ensino puramente dogmático, nos dizeres de José Eduardo Faria: “...Pretende-se, isto sim, estimular os estudantes à discussão das questões determinantes das interpretações jurídicas e das decisões judiciais e de prepará-los à investigação, à reflexão, à pesquisa e à dúvida metodológica. Mesmo porque, como já foi dito antes, se é certo que toda atividade acadêmica e científica pressupõe uma teoria que estabeleça seus parâmetros básicos, e se é correto que tanto as teorias quanto as técnicas de investigação e de ensino a elas correspondentes vinculam-se às perspectivas sócio-econômicas e político-culturais dos vários grupos sociais, refletindo assim (embora de maneira indireta) seus interesses específicos e extracientíficos, jamais haverá educação nem pesquisa que possam ser consideradas “neutras”. Daí, conforme sugestões a serem detalhadas adiante, a importância de uma permanente vigilância epistemológica e de uma crítica metodológica capaz de propiciar “contraleituras ideológicas” tanto das normas jurídicas quanto das próprias doutrinas sobre o direito positivo.”

<sup>313</sup> CABRAL, *passim*.

Agora, desune-se a educação pública da educação privada (com espírito público), pois as fontes de manutenção da IES pública e da privada são diferentes. Da mesma forma há diferença na condição dos docentes e dos discentes dessas instituições.

Como exemplo disso, verifica-se que, nas IES públicas as condições físicas são limitadas, tendo de passar pela administração das verbas destinadas à manutenção dos prédios e à recuperação do patrimônio; enquanto que, nas privadas, a modernidade tem que ser cedida aos alunos, que, por pagarem suas mensalidades não pretendem estar em locais ‘conservados’, mas sim, bonitos, versáteis, com banheiros que parecem ser feitos para shoppings, data show em todas as salas, xerocópias da matéria dada em aula entregues gratuitamente pelo professor e cadeiras acolchoadas nas salas de aula.

Os docentes das IES públicas, geralmente, pedem seu afastamento remunerado e, em determinados casos, ainda recebem bolsa auxílio para cursarem mestrados e doutorados, na maioria das vezes, no exterior; enquanto que nas IES privadas, o professor não pode parar de trabalhar no seu cargo ou escritório, e nem parar com as aulas que leciona, além de suportar a carga de um curso que exige dele (tempo, dedicação, leitura, estudo, etc.) como se estivesse à disposição apenas do estudo.

Os alunos das IES públicas são, em sua maioria, advindos de escolas particulares, filhos de famílias abastadas, que puderam dedicar-se aos melhores colégios e ao mais puro estudo, pessoas acostumadas a estudarem sozinhas; enquanto que nas IES privadas, os alunos são aqueles que não conseguiram passar nas públicas, ou, que não possuem condições de nela permanecerem (condição financeira menor, que não permite seu sustento apenas para o estudo; menos tempo

para se preparar para o vestibular porque trabalham; menos tempo para fazerem um curso público porque não estão à disposição deste; etc.), que trabalham durante todo o dia e depois estudam de noite, muitas vezes vindos de locais distantes da faculdade, cansados, desacostumados com estudo, e tendo que “tocar suas vidas” sem poderem se dedicar, da forma devida, ao curso que estão fazendo.

As IES públicas recebem sua verba do governo. Algumas vinculadas a um determinado percentual do orçamento público e outras de acordo com a aprovação no orçamento; enquanto as privadas dependem do pagamento das mensalidades – em dia – de seus alunos, o que exige uma pré-condição de existência em número mínimo de alunos em condições de pagarem as suas mensalidades.

Isso quer dizer que uma é melhor do que a outra, ou uma tem menos ‘regalias’ do que a outra? Não. Isso significa que cada uma tem suas vantagens e suas desvantagens, seus heróis e seus fantasmas, e, sendo assim, a qualidade do ensino tem que ser vista de forma diferente para cada uma.

O presente trabalho permitiu até este ponto a participação do estudo sobre o ensino superior do Direito, e daqui para frente deve tratar, especificamente, do ensino superior do Direito nas IES privadas.

Por fim, quanto ao ensino superior público, a visão do “bem comum” existente nessa academia permite que a sociedade busque a melhoria da universidade pública, valorizando a sua gratuidade, a qualidade do seu ensino e o trabalho em prol do desenvolvimento da sociedade brasileira.

Em contrapartida, nas IES privadas, quando não são filantrópicas, confessionais ou mantidas por entidades religiosas, é falácia afirmar que o padrão de qualidade não está vinculado ao custo e aos investimentos permanentes nas

condições de ensino, sob risco de parametrizar a educação em nível inferior ao adequado, mas proporcional aos ativos recebidos para manutenção do curso.

Mesmo sendo um serviço de “alma” pública, em uma IES privada, que tenha finalidade lucrativa, o “físico” de sua constituição existe para que se obtenha retorno lucrativo nos serviços prestados, mesmo que, em seu interior, a “alma” seja motivada por intenções públicas de auxílio comunitário e desenvolvimento regional.

A cobrança das mensalidades nas instituições privadas, como forma de autofinanciamento do ensino privado é fator primordial para captação dos recursos necessários à manutenção e evolução da IES, sendo que, esta arrecadação necessita cobrir os gastos obtidos com as condições mínimas de qualidade a serem fornecidas ao ensino (auxílio na busca de titulação pelos docentes; salário diferenciado para professores titulados; aquisição de obras para o acervo bibliográfico, montagem de escritório jurídico para prática simulada ou estágios etc.).

Diante de todo este contexto, percebe-se que, a “qualidade” não é uma situação constituída, que existe de imediato e de pronta-entrega, ela está compreendida na “alma” que constitui a estrutura física do curso que é avaliado.

A qualidade é um processo de busca interminável, assim como, o anseio da sociedade para a qual o curso de Direito existe o é. Faz parte do processo de sobrevivência de qualquer instituição, pública ou privada, manter-se de acordo com sua capacidade de adaptação, além de satisfazer o cliente.

Portanto, os pontos objetivos destacados pela Resolução n.º 09/04, analisados pelo IUACG, pelas comissões verificadoras, pelo ENADE, pelas comissões de auto-avaliação, pela autorização de funcionamento, mais o reconhecimento e a renovação do reconhecimento, é que compõem a formação de

todo este cardápio avaliativo que permitirá, se visualizada a ‘alma’ do curso, avaliar sua qualidade frente ao interesse educacional social do Poder Público.

Apenas com a visão global se alcança uma compreensão qualitativa, pois a visão pontual permite apenas uma análise quantitativa, que não sustenta uma declaração de qualidade.

Nas palavras de Eduardo Bittar:

O serviço prestado por uma IES pode ser medido pelo estudante-consumidor com base nos seguintes critérios que fazem a diferença, a saber: consistência; competência; velocidade de atendimento; atendimento/atmosfera; flexibilidade; credibilidade/segurança; acesso; tangíveis; custo. O atendimento integral de quesitos básicos de qualidade em serviços induz ao aumento de credibilidade da instituição, assim como fornece melhores estruturas de aprendizado e interação para o aluno e de trabalho para o professor.<sup>314</sup>

É essa relação que ultrapassa a simples prestação de serviço com o cliente, por ser uma espécie de serviço que possui um cunho educacional, moral e social acima do simples consumo; ela é uma relação que deve ser refletida diante do contexto qualitativo e da realidade atual do ensino superior do Direito, pois refletirá diretamente na evolução da sociedade onde estamos inseridos.

Essa busca pela “qualidade”, que cria a necessidade de equacionar qualidade de ensino com equilíbrio financeiro da IES, pode elevar os preços do ensino superior privado a patamares altíssimos.

Claro, que os objetivos das pessoas envolvidas junto a IES, também, devem ser considerados nesta relação jurídica obrigacional que existirá. Afinal, qual o objetivo de um candidato ao ensino superior que busca vincular-se com determinado

---

<sup>314</sup> BITTAR, E. C. B. **Direito e ensino jurídico**: legislação educacional. São Paulo: Atlas, 2001. p. 141.

curso? Qual o anseio da família deste candidato? O que a comunidade onde ele está inserido espera do ingresso deste no ensino superior do curso de Direito?

O candidato, a princípio, busca a inclusão profissional com a conquista de qualificação técnica que o legitime ao exercício profissional, seja como advogado, seja como candidato em concursos públicos ou em outras áreas do Operador do Direito.

A família do candidato o vê como um investimento futuro, que originará frutos, para ingresso no mercado de trabalho, para aumento da renda familiar, para crescimento ou amadurecimento pessoal ou para ascensão profissional.

No que diz respeito a comunidade, esta espera um cidadão com objetivos sociais, que contribua para a melhoria da qualidade de vida da comunidade na qual está inserido, além da ampliação profissional que ocorrerá naturalmente.

Mas, certamente, todos buscam decidir de forma relevante o local onde irão investir seu tempo, dedicação, sacrifício e dinheiro em troca de ensino.

Lúcia Maria Teixeira Furlani ao comentar a responsabilidade social das IES explica que:

Uma das faces da responsabilidade social das instituições universitárias é a de contribuir para a eliminação das disparidades sociais e regionais existentes no País, por meio da formação de cidadãos críticos e profissionais capazes de atender às exigências da sociedade. Deve ainda responder às mudanças provocadas pelos avanços da ciência e contribuir para a construção e a disseminação dos conhecimentos.<sup>315</sup>

---

<sup>315</sup> FURLANI, L. M. T. Responsabilidade social – o novo/velho desafio. **Revista da Associação Brasileira de Mantenedoras do Ensino Superior**. ano 23, n. 34 (Abr. 2005). Brasília: Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior, 2005-. p. 34 e 35.

E esta obrigação social que a IES possui não lhe permite abrir desenfreadamente cursos e vagas no ensino superior, de forma a permitir a queda da qualidade do ensino que é prestado ao aluno.

O Censo 2004 comprovou que o setor privado no ano 2004, quando comparado ao ano de 2003, aumentou 16,8% no número de vagas, isso implica que ele lançou ao mercado 2.011.929 (86,7%) das 2.320.421 vagas do ensino superior, que acabaram sendo ocupadas apenas 1.015.868 (50,5%) das vagas ofertadas pelo setor privado, o que corresponde a seguinte situação: quase metade das vagas do setor privado ficou ociosa<sup>316</sup>.

Se as instituições privadas aumentaram de 2003 para 2004 o número de vagas em 16,8%, enquanto o número de ingressantes aumentou no mesmo período 2,0%, conseqüências surgiram! Mesmo porque no setor público as vagas ociosas são bem menores: nas instituições federais – menos de 1%; nas instituições estaduais – 4,7% e nas instituições municipais – 26,4%<sup>317</sup>.

A realidade é que os cursos de Direito são ofertados por inúmeras IES, tradicionais, não tradicionais e emergentes no ensino superior, que “passa a ocupar posição de destaque pelo número de alunos” e, “conseqüentemente, como meio de sustentação da instituição”<sup>318</sup>.

---

<sup>316</sup> RISTOFF, p. 36.

<sup>317</sup> Id.

<sup>318</sup> GRECO, L. **O ensino jurídico no Brasil**. Mundo Jurídico. Disponível em: <[http://www.mundomjuridico.adv.br/sis\\_artigos/artigos.asp?codigo=400](http://www.mundomjuridico.adv.br/sis_artigos/artigos.asp?codigo=400)>. Acesso em: 21 maio 2006.

O ensino do Direito se espalhou indiscriminadamente, invadindo cidades, bairros com instalação de unidades da IES, ampliando a gama de oferta<sup>319</sup> e transformando o concurso vestibular em ocasião de arrecadação de taxa que contribui para melhor aplicação financeira no curso, sem que ocorra efetiva seleção do candidato. O poder de escolha é do aluno para a instituição em que irá estudar e, raramente, da instituição pelo aluno que melhor se classificou no vestibular, já que sobram vagas em muitas IES.

A exceção ocorre nas instituições federais e em algumas instituições privadas, que ainda concentram elevado número de candidatos por vaga em seus vestibulares.

A IES privada, ao aprovar o candidato no vestibular, valida o perfil apresentado por ele e, em contrapartida garante-lhe fornecer o aprimoramento das competências e habilidades necessárias ao bacharel em Direito, viabilizando a formação fundamental, profissional e prática para tal, usando de estrutura física, corpo docente e projetos que, unidos, permitirão ao acadêmico uma viagem tranqüila e segura em busca do sonhado conhecimento.

O curso oferecido deve ter e garantir “qualidade”, pois será “avaliado” e, o sendo, poderá ser responsabilizado caso constate-se que a “qualidade” ofertada não é insuficiente para que os alunos tenham o mínimo exigido na Resolução 09/04.

Deve-se ressaltar que este ato de avaliar não tem a mesma estrutura que o julgar. O julgamento está ligado à tarefa do Juiz, que decide sobre o caso concreto aplicando o Direito em sua totalidade, fazendo o melhor de si – dentro de suas

---

<sup>319</sup> LORENZETTI, R. L. **Fundamentos do direito privado**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998. p. 108. “No âmbito exclusivo do Direito Privado existe uma legislação do tipo “rampa de acesso”. Assim são consagrados deveres pré-contratuais de boa-fé, de informação, de publicidade não enganosa, a obrigatoriedade da publicidade dirigida ao público.”



convicções - em conformidade com as possibilidades existentes no momento em que aquela situação lhe chega às mãos para uma decisão.

Avaliar é um processo diferente, que não impõe uma situação ao avaliado, envolve atividades educacionais como ensinar, transmitir e aprender, viabilizando uma forma do avaliado angariar os conhecimentos avaliados, os pontos fortes e fracos destacados, com o objetivo de utilizá-los como forma de aperfeiçoamento.

Fernando Facury Scaff diz que “o ato de avaliar precisa muito mais de jardineiros do que de juízes”<sup>320</sup>, afinal os juízes decidem e impõem sua decisão, sem a construção educativa necessária às partes para que tenham a paz necessária à compreensão da sua decisão; enquanto o jardineiro tem que saber como semear, cuidar e colher a planta, de forma que esta cresça e dê bons frutos.

E esse ato de avaliação obriga o avaliador a conhecer todo o conjunto a ser avaliado, por isso, tantos caminhos de avaliação recaem sobre o Curso de Direito, que tem o ENADE avaliando seus novos e antigos acadêmicos, a CPA avaliando o seu corpo docente, técnico-administrativo e sua estrutura física, a Comissão Externa avaliando seus PDI, PPI, PPC, Grade Curricular, Estágio, Monografia, seu corpo docente, discente e técnico-administrativo, e mais a estrutura física da IES.

Isso equivale a mesma necessidade de conseguir sair do meio da “floresta”, de conquistar uma posição mais alta que permita uma visão ampla e conjunta das árvores, para que se conheça adequadamente a floresta na qual se está inserido<sup>321</sup>.

Através destas comparações entre o positivo e o negativo avistado no conjunto, é que a avaliação construirá sua linha educativa de auxílio à administração

---

<sup>320</sup> SCAFF, p. 62.

<sup>321</sup> Id.

do Curso e da IES, indicando os pontos a serem melhorados, e os que deverão ser mantidos, para que o percurso, em busca da eficiência acadêmica, seja alcançado.

### 3. 2 A RELAÇÃO CONTRATUAL ENTRE A INSTITUIÇÃO PRIVADA DE ENSINO DO DIREITO E SEU ALUNO

O contrato é o requisito essencial extrínseco utilizado como instrumento de exteriorização da relação intrínseca celebrada entre as partes contratantes, que, nos atuais dias, se vê renovado diante da possibilidade de uma análise multidisciplinar que acaba por recair sobre esse instrumento jurídico.

Hodiernamente seu valor de legitimação da situação jurídica criada, controlador da comunhão de interesses ali pontuados, recebe uma gama intensa de valorização diante de princípios constitucionais como o da solidariedade social e o da justiça. A liberdade contratual, agora, é vista pela ótica da sua função social.

Portanto, a análise a ser realizada sobre a relação contratual exige que os objetos de atuação das partes contratantes sejam, previamente, destacados, para que, em futura reflexão, seja apurado se os objetivos condutores a estes objetos foram galgados ou não, diante do contexto social de existência do contrato.

Para a IES pública, o objeto almejado é a manutenção feita pelo Estado de todas as suas despesas (salários, investimentos, manutenção etc.) e a adequada formação de seus alunos.

Já para a IES privada, o objeto é o pagamento da mensalidade que sustente toda a estrutura particular que a compõe de forma propícia, com adequada formação de seus alunos.

Agora, para o aluno, seja da IES privada ou da pública, o objeto de sua contraprestação é o recebimento de um aprendizado que lhe conduza à competência de poder compreender os conflitos da vida, apurados pela ótica jurídica, com proveito da visão do bom senso, comum ao homem, de forma que lhe permita atuar no contexto social ou jurídico-profissional com ética e domínio técnico, até que a solução do conflito seja alcançada.

Mas será que todas as instituições estão prontas para conduzirem desta forma seus alunos?

Enquanto em uma gestão pública do ensino ocorre a participação democrática dos envolvidos, reunindo os dirigentes do estabelecimento, os professores, os alunos e os pais dos alunos, onde poderão fazer diretamente as exigências necessárias para a melhoria do ensino praticado, na gestão privada não existe - da mesma forma que na pública - esta participação de todos os interessados, pois o responsável pela instituição assume a centralização dos direitos e das obrigações frente à qualidade dos serviços vendidos aos alunos.

Necessário, porém, se faz separar a incidência do CDC que ocorre sobre a instituição privada – que será apresentada em seguida -, e a incidência da responsabilidade objetiva constitucional na instituição pública – que não será objeto do presente capítulo; porque a IES pública não se submete a legislação de consumo, já que sua natureza difere da privada<sup>322</sup> e, a partir de agora, mais ainda, o enfoque será mantido sobre a relação da instituição privada.

---

<sup>322</sup> GAGLIANO, P. S.; PAMPLONA FILHO, R. **Novo curso de direito civil**: responsabilidade civil. 2. ed. v. III. São Paulo: Saraiva, 2004. p. 289. “Entretanto, no que tange às entidades públicas da administração indireta – autarquias e fundações – e às entidades estatais (União, Estados, Município, Distrito Federal), o mesmo raciocínio não pode ser invocado. Ainda quando exigida taxa para a realização do serviço, entendemos não poder ser este submetido às regras do Direito do Consumidor,

Já que a pessoa quando contrata um serviço o faz esperando uma qualidade adequada na prestação, nessa contratação firmada entre aluno e IES, mesmo que não esteja constando de forma explícita no contrato, o princípio da qualidade do ensino encontra-se implícito na relação, porque é um contexto totalmente plausível de ser exigido de quem a oferta e cobra pelos serviços prestados, situação esta amparada pela boa-fé objetiva que o prestador deve possuir diante do tomador que o contratou<sup>323</sup>.

Como destaca Marcos Maliska “A natureza pública do ensino privado garante que toda a legislação sobre a educação seja aplicada na relação contratual”<sup>324</sup>. Isso significa que a legislação infraconstitucional, as resoluções do MEC e do CNE, e a análise da qualidade, frente a um contexto de bom senso do que seria um ensino de qualidade, diante de critérios racionais fornecidos pelo Estado, forma o conjunto, posto para concluir se o ensino prestado por aquela específica IES atinge os padrões aceitáveis de qualidade ou não.

Porém, mesmo o ensino superior possuindo este caráter “público”, a relação entre o aluno e a IES no setor privado é uma relação “particular”, com natureza

---

considerando a natureza eminentemente publicística do vínculo tratado com o administrado. Ademais, tais entidades não visam lucro com o empreendimento da atividade, e, por vezes, prestam o serviço gratuitamente (Universidades Públicas, Sistema Único de Saúde). No caso, serão aplicadas as regras de Direito Público pertinentes, inclusive as protetivas do beneficiário do serviço, a exemplo da referente à responsabilidade civil objetiva do Estado”.

<sup>323</sup> LORENZETTI, p. 1422-143. “O Direito do consumidor é um *plus* no que concerne a proteção do indivíduo. A seu lado surgem aspectos protetivos no âmbito da genética, da invasão da privacidade, da proteção do meio ambiente. É preciso, então, cunhar um conceito mais abrangente de sujeito. O consumidor é substituído por um “indivíduo particular”; supera-se a noção de consumo e ela é substituída pela de qualidade de vida.”

<sup>324</sup> MALISKA, p. 175.

jurídica privada plena, protegida pelo ordenamento jurídico, conforme preceituam nossos constitucionalistas:

Nas instituições privadas de ensino a relação entre os alunos e a escola pertence ao direito privado, é dizer, envolve pessoas naturais e pessoas jurídicas, tendo por escopo a prestação de ensino mediante uma remuneração. O Estado pode intervir na economia contratual, mas não tem o poder de alterar sua natureza jurídica.<sup>325</sup>

Antigamente existia maior dificuldade em definir a qualidade de um curso de Direito, pela total ausência de critérios ou interesse (esclarecimento) de sua clientela<sup>326</sup>, que muitos insistem em não tratar como relação de prestação de serviços, inclusive discriminando a utilização da terminologia “cliente” para quem ocupa a posição de aluno universitário.

Mas se há a aplicação do CDC na prestação de serviços da IES para o aluno, por ser esta uma clara relação de consumo<sup>327</sup>, este não pode ser compreendido como um “não cliente”, originando, assim, uma figura híbrida entre o aluno e o cliente, onde na análise da relação jurídica contratual ele é considerado aluno, mas no momento processual de reivindicação de seus direitos ele é considerado consumidor (ou seja, cliente de um prestador de serviços).

---

<sup>325</sup> BASTOS; MARTINS, p. 441.

<sup>326</sup> AGUIAR, p. 80. “...Em verdade, investir comercialmente em educação é um negócio que tem poucas exigências. Não há controle de qualidade, não há utilização imediata do produto, não existe reclamação do consumidor, além da presença de um mercado constante e crescente. A qualidade, mesmo sendo tratada retoricamente, nunca é medida em termos profissionais e sociais, até porque, quando os formandos participam de concursos, freqüentam cursos complementares de preparação e são medidos por testes que mensuram mais aspectos mnemônicos e repetitivos do saber, do que raciocínio, amplitude de visão e criatividade.”

<sup>327</sup> VENTURA, D. **Ensinar direito**. São Paulo: Manole, 2004. p. 24. Relação de consumo já destacada por Deisy Ventura em sua obra.

Para estudar em uma IES privada, o candidato deve:

- a) estar apto ao curso superior e se inscrever em um processo vestibular;
- b) passar pelo processo seletivo, onde a IES tem o poder de determinar os critérios avaliativos, de forma a validar o perfil do ingresso se este vence a fase vestibular;
- c) passar no vestibular;
- d) apresentar a documentação mínima necessária à sua inscrição junto a IES onde foi aprovado;
- e) assinar um contrato com a IES;
- f) pagar a sua matrícula.

Essa então, é uma relação “complexa” de vinculação obrigacional contratual entre o estudante e a instituição.

Passadas estas fases, forma-se com plenitude a relação obrigacional, onde quanto à educação o acadêmico é o credor, o curso de Direito é o devedor, o objeto é o ensino na forma ampla já apresentada neste trabalho e o vínculo jurídico é a condição desta contratação ser lícita, possível, determinada e patrimonial.

Em outro sentido, quanto ao reembolso pela educação, a instituição é a credora, o acadêmico é o devedor, o objeto é o pagamento em dia da mensalidade, também amparado pelo mesmo vínculo jurídico já apresentado.

Se, nesta situação, a IES é prestadora de serviço e o acadêmico é tomador de serviço, então esta é uma relação de consumo, que deverá ser regida pelo princípio da boa-fé e do Código de Defesa do Consumidor, com auxílio do Código Civil Brasileiro, e pronto!

### 3. 2. 1 A Responsabilidade pela Qualidade do Curso de Direito

Antes mesmo da análise de incidência do CDC<sup>328</sup> ou do CCB na relação entre estudante e curso de Direito, o estudante de curso superior já possui todo um catálogo de direitos espalhados por inúmeros estatutos normativos federais, estaduais, municipais e privados, como a Constituição Federal, Leis específicas, Portarias, Resoluções, Regimentos Internos e Projetos.

Os principais estatutos já foram apresentados durante todo o desenvolvimento deste trabalho, ficando clara a situação de que a IES e seu curso devem pautar seu “agir” nas referências legais, administrativas e sociais já demonstradas, para qualificar seu curso com um contexto de “qualidade”, porque, se este curso estiver em desconformidade com esta avaliação, nasce o direito do estudante - que acreditou na pauta mínima de qualidade a qual o curso se propôs<sup>329</sup>

---

<sup>328</sup> BRASIL. Tribunal de Alçada de Minas Gerais. Apelação Cível. Processo n. 2.0000.00.451485-0/000(1). Ana Cristina Rodrigues da Cunha e outros; Sociedade de Ensino do Triângulo S/C Ltda., Mantenedora do Centro Universitário. Relator: Juiz Otávio Portes. j. 24 set. 2004. Publicação em 07 out. 2004: “As normas do Código de Defesa do Consumidor são aplicáveis às relações contratuais existentes entre as entidades de ensino superior e seus alunos, a fim de que sejam corrigidas as abusividades eventualmente cometidas pela escola...”. BRASIL. Tribunal de Alçada de Minas Gerais. Apelação Cível. Processo n. 2.0000.00.441956-1/000(1). Gustavo Costa e Silva de Freitas E outros; Unit - Centro Universitário do Triângulo. Relator: Juiz Roberto Borges de Oliveira. j. 19 abr. 2005. Publicação em 21 maio 2005.: “As universidades, apesar da autonomia garantida pelo art. 207 da CR/88, sujeitam-se às normas de proteção do consumidor.”

<sup>329</sup> LISBOA, R. S. **Manual elementar de direito civil**: obrigações e responsabilidade civil. 2. ed. v. 2. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002. p. 34. Nos dizeres de Roberto Senise Lisboa, que destaca a valoração moral apresentada na obrigação: “A mutabilidade axiológica dos valores e a maior importância dada à pessoa leva ao reconhecimento de que toda obrigação tem um *aspecto moral* a ser observado. Como a obrigação advém basicamente da lei ou da vontade, e o seu descumprimento acarreta a responsabilidade legal ou negocial do infrator, respectivamente, há princípios éticos que inspiram a regulação dos efeitos causados pelo devedor. E tais premissas se refletem tanto sobre as relações jurídicas das quais sobreveio um dano patrimonial como daquelas

- a considerar-se como um “lesado” pela pessoa jurídica privada, permitindo-lhe utilizar de órgãos administrativos e/ou judiciais para ver apurada tal responsabilidade<sup>330</sup>.

Este catálogo de direitos e, conseqüentemente, de obrigações para a IES já apresenta os critérios e objetivos mínimos que devem ser mantidos pelo curso de Direito<sup>331</sup>, que abre suas portas e propõe à comunidade um ensino socialmente qualitativo, pois conhece o mínimo a ser ofertado, seja em condições estruturais, normativas, docentes ou sociais.

A nova ordem pública determinada pela CFR afeta diretamente o direito privado, que engloba a relação contratual, dando maior relevância jurídica ao “agir” particular que acontece. Esta influência constitucional é denominada como “publicização do direito privado”, que faz ocorrer uma releitura do direito civil sob uma ótica constitucional.

A defesa do consumidor é colocada pela CFR na denominada “ordem pública econômica”, que permite a efetiva intervenção do Estado nas atividades

---

em que se verificou um dano extrapatrimonial. Logo, a discussão em torno da patrimonialidade ou da extrapatrimonialidade do objeto não é o mais importante. Só serve de subsídio para a constatação da existência de um aspecto moral da obrigação, uma vez reconhecida a possibilidade de que uma obrigação tenha por objeto um bem não econômico.”

<sup>330</sup> CRF, art. 5º, XXXV: “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito;”

<sup>331</sup> CDC, art. 3º: “Fornecedor é toda pessoa física ou jurídica, pública ou privada, nacional ou estrangeira, bem como os entes despersonalizados, que desenvolvem atividades de produção, montagem, criação, construção, transformação, importação, exportação, distribuição ou comercialização de produtos ou prestação de serviços. § 1º - Produto é qualquer bem, móvel ou imóvel, material ou imaterial. § 2º - Serviço é qualquer atividade fornecida no mercado de consumo, mediante remuneração, inclusive as de natureza bancária, financeira, de crédito e securitária, salvo as decorrentes das relações de caráter trabalhista”.



econômicas realizadas pelos particulares, pois ele age em nome do interesse social que tais atividades possam alcançar.

A compreensão de que este grupo de indivíduos (os consumidores) seriam pessoas vulneráveis às práticas abusivas que podem ser praticadas em um livre mercado, é que, validam o poder dessa intervenção do Estado, mesmo porque nossa CFR, em seu art. 5º, inciso XXXII<sup>332</sup>, eleva a defesa do consumidor ao patamar de direito fundamental<sup>333</sup>, tornando inafastável esta situação do ensino do contexto de interesse social.

A proteção ao consumidor ainda fica clara com os termos do artigo 170, inciso V da CFR<sup>334</sup>, bem como o artigo 48 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias<sup>335</sup>, que confirmou a proteção constitucional ao consumidor ao determinar um prazo para o Congresso Nacional elaborar o CDC. Nesse contexto, a proteção ofertada pelo CDC<sup>336</sup>, ao candidato ou ao estudante, compreendidos

---

<sup>332</sup> CFR, art. 5º: “Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: (...) XXXII – o Estado promoverá, na forma da lei, a defesa do consumidor;”

<sup>333</sup> MARQUES, C. L. **Comentários ao código de defesa do consumidor**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006. p. 30.

<sup>334</sup> CFR, art. 170: “A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: (...) V – defesa do consumidor;”.

<sup>335</sup> ADCT, art. 48: “O Congresso Nacional, dentro de cento e vinte dias da promulgação da Constituição, elaborará código de defesa do consumidor”.

<sup>336</sup> CDC, art. 1º: “O presente Código estabelece normas de proteção e defesa do consumidor, de ordem pública e interesse social, nos termos dos arts. 5º, inc. XXXII, 170, inc. V, da Constituição Federal e art. 48 de suas Disposições Transitórias”.

legalmente como consumidores<sup>337</sup>, não objetiva apenas a proteção à relação de consumo, mas sim à proteção ao próprio estudante/consumidor<sup>338</sup>, tanto na visão individual como na coletiva.

Quando o CDC apresenta uma nova reflexão sobre a “eqüidade”<sup>339</sup>, ele busca demonstrar a aplicação de tratamento igual/desigual para os iguais/desiguais na relação contratual, equilibrando a noção de igualdade no direito privado<sup>340</sup>.

A importância deste tema na educação superior do Direito ocorre porque as IES têm, em suas mãos, todas as exigências mínimas que contribuem para que ela proponha um curso de qualidade, tendo capacidade de previamente reconhecer

---

<sup>337</sup> CDC, art. 2º: “Consumidor é toda pessoa física ou jurídica que adquire ou utiliza produto ou serviço como destinatário final. Parágrafo único – Equipara-se a consumidor a coletividade de pessoas, ainda que indetermináveis, que haja intervindo nas relações de consumo”.

<sup>338</sup> CDC, art. 4º: “A Política Nacional das Relações de Consumo tem por objetivo o atendimento das necessidades dos consumidores, o respeito à sua dignidade, saúde e segurança, a proteção de seus interesses econômicos, a melhoria da sua qualidade de vida, bem como a transparência e harmonia das relações de consumo, atendidos os seguintes princípios: I – reconhecimento da vulnerabilidade do consumidor no mercado de consumo; II – ação governamental no sentido de proteger efetivamente o consumidor: a) por iniciativa direta; b) por incentivos à criação e desenvolvimento de associações representativas; c) pela presença do Estado no mercado de consumo; d) pela garantia dos produtos e serviços com padrões adequados de qualidade, segurança, durabilidade e desempenho; III – harmonização dos interesses dos participantes das relações de consumo e compatibilização da proteção do consumidor com a necessidade de desenvolvimento econômico e tecnológico, de modo a viabilizar os princípios nos quais se funda a ordem econômica (art. 170 da Constituição Federal), sempre com base na boa-fé e equilíbrio nas relações entre consumidores e fornecedores; IV – educação e informação de fornecedores e consumidores, quanto aos seus direitos e deveres, com vistas à melhoria do mercado de consumo; V – incentivo à criação pelos fornecedores de meios eficientes de controle de qualidade e segurança de produtos e serviços, assim como de mecanismos alternativos de solução de conflitos de consumo; VI – coibição e repressão eficientes de todos os abusos praticados no mercado de consumo, inclusive a concorrência desleal e utilização indevida de inventos e criações industriais das marcas e nomes comerciais e signos distintivos, que possam causar prejuízos aos consumidores; VII – racionalização e melhoria dos serviços públicos; VIII – estudo constante das modificações do mercado de consumo”.

<sup>339</sup> Que é equilíbrio das relações contratadas com análise da justiça para o caso concreto.

<sup>340</sup> MARQUES, p. 40.

seus investimentos e o custo do curso que planeja lançar. Se, mesmo assim, o faz, validando posteriormente por seu vestibular alunos que compreende ter o perfil desejado para a graduação em Direito, nenhuma justificativa haverá para que lhes forneça um curso de qualidade duvidosa.

Quando se propõe ao candidato/cliente um contrato de longa duração, de no mínimo 5 (cinco) anos, assume-se, perante ele, um compromisso qualitativo e quantitativo que recairá sobre o curso quando da aplicação dos meios existentes de análise e avaliação da eficiência deste.

Esta relação exige o cumprimento de deveres sociais como cooperação, solidariedade e lealdade durante toda a duração do relacionamento existente, em todas as suas fases. Na fase pré-negocial (quando se oferece o curso através das propagandas e convites), decorre a responsabilidade pré-contratual, na qual a IES realiza declarações unilaterais de vontade, expondo os atrativos qualitativos do curso que oferece ao cliente/candidato; na fase de execução do contrato (durante a vida acadêmica do aluno) ocorre a responsabilidade contratual, que obriga a IES a construir com seu aluno, durante o tempo de sua prestação de serviços educacionais, que inclui principalmente a relação ensino/aprendizagem, o fornecimento qualitativo<sup>341</sup> e quantitativo<sup>342</sup> do que foi proposto como objeto de atração do acadêmico; e, por último, a fase pós-negocial (ao egresso, que torna-se bacharel de Direito através do curso ofertado) no qual ocorre a responsabilidade

---

<sup>341</sup> Capacidade e titulação dos docentes, cumprimento do PDI, PPI, PPC e outras normatizações, qualidade das aulas, trabalhos, pesquisas e diálogos acadêmicos; profundidade adequada da prática simulada; interdisciplinaridade e ultradisciplinaridade; engajamento social dos acadêmicos do curso; atenção dos funcionários para com os acadêmicos, etc.

<sup>342</sup> Cumprimento da grade proposta, obediência aos horários de aula, número mínimo de obras e periódicos na biblioteca, quantidade adequada de alunos em sala de aula, quantidade adequada de professores na prática simulada e na orientação para o Trabalho de Curso, etc.

pós-contratual, que é o dever jurídico sucessivo que persiste, depois de extinta a relação contratual da IES com o egresso, regida pelo princípio da boa-fé, onde o bacharel receberá adequada aceitação da comunidade social e profissional, do seu título/diploma emitido pela IES.

Se o fornecedor, ao contratar, não levou em consideração estes anseios e esses interesses do aluno, no que tangem, ao mínimo necessário, o seu desenvolvimento social e jurídico<sup>343</sup>, resguardando na relação contratual apenas os seus interesses econômicos e as garantias necessárias ao alcance destes, o fornecedor, então, não agiu adequadamente com a sua liberdade contratual, que deve respeitar limites como o da boa-fé objetiva<sup>344</sup> e o da equidade, permitindo assim, a intervenção do Estado que adaptará o conteúdo contratual, mantendo-se o vínculo existente entre o curso e o acadêmico.

A interpretação do artigo 931 do CCB<sup>345</sup>, com a determinada no artigo 14 do CDC, valida a denominada “teoria do risco do empreendimento” (ou empresarial), que, segundo Sérgio Cavalieri Filho<sup>346</sup>, se sobrepõe a “teoria do risco do consumo”, porque aquele que se propõe ao exercício de uma atividade empresarial – inclua-se

---

<sup>343</sup> COSTA, J. M. **Comentários ao novo código civil**: do direito das obrigações. Do inadimplemento e da extinção das obrigações. v. V. t. I. Rio de Janeiro: Forense, 2003. p. 4. “...a civilística busca hoje descobrir a *pessoa* que está por detrás do *sujeito de direito* titular de um patrimônio. Essa descoberta relaciona-se diretamente com os meios e as formas pelas quais as concretas relações econômicas desenvolvidas na sociedade, criadas ou impulsionadas pelos fatos, são aprendidas pelo Direito das Obrigações.”

<sup>344</sup> Que pode ser definido como a atuação de lealdade e confiança esperadas pela parte contratante, existentes na expectativa de um comportamento adequado por parte do contratado.

<sup>345</sup> CCB, art. 931: “Ressalvados outros casos previstos em lei especial, os empresários individuais e as empresas respondem independentemente de culpa pelos danos causados pelos produtos postos em circulação.”

<sup>346</sup> CAVALIERI FILHO, S. **Programa de responsabilidade civil**. 5. ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2004. p. 178.

aqui a de fornecimento do ensino – deve ser responsável por seus vícios, independente de culpa, pois o maior garantidor da qualidade do que fornece determinado objeto, deve ser quem o fornece<sup>347</sup>.

Assim consta em sua obra:

A responsabilidade indireta dos donos de hotéis, hospedarias, colégios etc. ficou completamente esvaziada após a vigência do Código do Consumidor, uma vez que todos esses estabelecimentos são fornecedores de serviços – e, como tais, subordinados à sua disciplina. O art. 14 do Código de Defesa do Consumidor estabeleceu *responsabilidade objetiva direta* para todos os fornecedores de serviços em relação aos danos causados aos seus hóspedes, educandos etc., que tenham por causa o defeito do serviço – fato do serviço -, só lhes sendo possível afastar o dever de indenizar nas hipóteses previstas no § 3º do mesmo dispositivo legal. Essa responsabilidade tem por fundamento o dever do fornecedor de prestar serviços seguros – vale dizer, sem defeito. Trata-se – repita-se – de *responsabilidade direta, fundada no fato do serviço, e não mais indireta, fundada no fato do preposto ou de outrem*.<sup>348</sup>

Se não bastasse, o parágrafo único do art. 927 do novo Código Civil, também estabeleceu “responsabilidade objetiva direta” para todos os que desenvolvem atividade de risco (prestam serviços).

Em outras palavras, responsabilidade objetiva direta pelo fato do serviço, e não mais pelo fato do preposto<sup>349</sup>.

---

<sup>347</sup> MONTEIRO, W. de B. **Curso de direito civil: direito das obrigações**. 34. ed. rev. e atual. por Carlos Alberto Dabus Maluf e Regina Beatriz Tavares da Silva. v. 5. São Paulo: Saraiva, 2003. p. 459. “A teoria objetiva foi adotada nas relações de consumo, em que, independentemente da culpa do fornecedor de produtos ou de serviços, exsurge sua responsabilidade pela reparação integral dos danos materiais e morais acarretados ao consumidor em razão de defeito no produto ou na prestação de serviço...”

<sup>348</sup> CAVALIERI, p. 203-204.

<sup>349</sup> Ibid., p. 203-204.

O desenvolvimento racional da legislação existente, então, coloca o ensino superior, especificamente o do Direito em instituições privadas, como um serviço prestado de forma totalmente contratual, que recebe em contraprestação uma quantia financeira, o que torna, esta situação, um serviço prestado pelo curso de Direito (“fornecedor”) ao estudante (“consumidor”)<sup>350</sup>.

E a responsabilidade do curso de Direito perante o aluno/cliente é objetiva, conforme determinado no artigo 14 do CDC e, portanto, independe de culpa, bastando comprovar o dano sofrido e o defeito na prestação do serviço.

Uma prestação de serviço mal feita, no ensino, pode ser comprovada pela análise conjunta de itens mínimos, que deveriam ser respeitados, quando do desenvolvimento do processo ensino-aprendizagem:

- a) ausência de capacidade do corpo docente, no que tange a experiência jurídica, experiência docente ou titulação;
- b) ineficiência ou ausência dos instrumentos pedagógicos obrigatórios como PDI, PPI, PPC, Regimento Interno, Regulamentos e Portarias, que demonstrem a direção pedagógica do curso ou a normatização da relação entre aluno e curso;
- c) biblioteca com número insuficiente de obras, sem as obras adequadas, com obras desatualizadas ou sem acesso adequado do aluno às obras;

---

<sup>350</sup> CDC, art. 3º: “Fornecedor é toda pessoa física ou jurídica, pública ou privada, nacional ou estrangeira, bem como os entes despersonalizados, que desenvolvem atividades de produção, montagem, criação, construção, transformação, importação, exportação, distribuição ou comercialização de produtos ou prestação de serviços. (...) § 2º - Serviço é qualquer atividade fornecida no mercado de consumo, mediante remuneração, inclusive as de natureza bancária, financeira, de crédito e securitária, salvo as decorrentes das relações de caráter trabalhista”.

- d) falta de estrutura física compatível ao estágio ou realização de atividades simuladas, ou mesmo, a permanência do aluno para a aula, na biblioteca ou nas dependências da IES;
- e) não cumprimento de horário de aulas, pelos discentes ou docentes;
- f) ausência do desenvolvimento das competências e habilidades determinadas na Resolução n.º 09/04;
- g) má avaliação do MEC, que torna pública a compreensão de 'má qualidade' do curso avaliado, influenciando no acesso do egresso ao mercado de trabalho.

Todos estes itens podem ser indicativos de que a qualidade do curso não é das melhores, afetando a vida do aluno, a fé do acadêmico e a perspectiva do candidato. Impossível desprezar tanta frustração diante de uma instituição que, ciente do mínimo qualitativo necessário para a aplicação do ensino jurídico, de forma aventureira, lança um curso que não suporte um mínimo de nivelamento diante destas incidências avaliativas sobre o curso.

Na compreensão consumerista, pode ocorrer um vício de serviço<sup>351</sup>, qual a prestação de serviço adequado torna-se regra entre as partes, não bastando apenas o esforço do prestador em realizar o serviço com diligência, mesmo porque, se não

---

<sup>351</sup> CDC, art. 20: "O fornecedor de serviços responde pelos vícios de qualidade que os tornem impróprios ao consumo ou lhes diminuam o valor, assim como por aqueles decorrentes da disparidade com as indicações constantes da oferta ou mensagem publicitária, podendo o consumidor exigir, alternativamente e à sua escolha: I – a reexecução dos serviços, sem custo adicional e quando cabível; II – a restituição imediata da quantia paga, monetariamente atualizada, sem prejuízo de eventuais perdas e danos; III – o abatimento proporcional do preço. § 1º - A reexecução dos serviços poderá ser confiada a terceiros devidamente capacitados, por conta e risco do fornecedor. § 2º - São impróprios os serviços que se mostrem inadequados para os fins que razoavelmente deles se esperam, bem como aqueles que não atendam as normas regulamentares de prestabilidade."

houver contribuição do aluno nesta relação, a IES não poderia aprová-lo em suas avaliações, ou seja, se ela o aprova, ela assume – como no vestibular – o risco de validá-lo como adequado às exigências mínimas de qualidade por parte dele, aluno, independente do sacrifício que este fez.

Cláudia Lima Marques apresenta a seguinte explicação sobre o vício de qualidade:

Enquanto o direito tradicional se concentra na ação do fornecedor do serviço, no seu *fazer*, exigindo somente diligência e cuidados ordinários, o sistema do CDC, baseado na teoria da função social do contrato, concentra-se no *efeito do contrato*. O efeito do contrato é a prestação de uma obrigação de fazer, de meio ou de resultado. Este *efeito*, este serviço prestado, é que deve ser *adequado* para os fins que “razoavelmente deles se esperam”; é o serviço prestado, por exemplo, o transporte de passageiros, a pintura da parede da casa, a intervenção cirúrgica ou a guarda do automóvel na garagem, que deve possuir a adequação e a *prestabilidade* normal. Está claro que o fazer e seu resultado são inseparáveis, conexos de qualquer maneira, mas o CDC como que presume que o fazer foi falho, viciado, se o serviço dele resultante não é adequado ou não possui a prestabilidade regular.<sup>352</sup>

Se o sistema de avaliação da estrutura física, do amparo pedagógico, do corpo docente de uma instituição demonstra a diligência com que o ensino foi prestado pela IES, a avaliação dos alunos pelo ENADE e pelas provas enfrentadas pelos egressos pode demonstrar a existência de um vício de qualidade na relação entre IES e alunos.

Zalmo Denari ao exemplificar com a educação este vício, apresentou a seguinte situação:

---

<sup>352</sup> MARQUES, p. 359-360.



Nos termos do art. 20, o serviço prestado também é defeituoso quando houver disparidade com as indicações constantes da oferta ou mensagem publicitária. Ainda que sem nominá-los, o dispositivo alude aos vícios de quantidade dos serviços prestados. Assim, se uma escola oferece um curso com determinado conteúdo programático, o descumprimento do programa autoriza o aluno a pleitear a completude da matéria, o que significa a reexecução dos serviços educativos prestados (inc. I), sem prejuízo das sanções previstas nos incs. II e III do dispositivo comentado.<sup>353</sup>

Afinal, se o dever jurídico do curso de Direito é fornecer um processo de ensino-aprendizagem que garanta a conquista de um padrão mínimo de habilidades e competências, pois foi isto o prometido para atrair seus alunos, a violação por parte do curso ao não fornecer os objetos prometidos, causa a violação do dever jurídico assumido. Nos dizeres de Sérgio Cavalieri Filho, a responsabilidade civil designa “o dever que alguém tem de reparar o prejuízo decorrente da violação de um outro dever jurídico”<sup>354</sup>, originando o direito a reparação civil.

Pelo direito civil, a fonte desta violação é a relação jurídica obrigacional preexistente, externada pelo contrato firmado entre a IES e o estudante<sup>355</sup>, a responsabilidade que recairá sobre o curso de Direito será a contratual, onde o dever de indenizar acaba por ser consequência do inadequado cumprimento do contrato. Isso separa essa responsabilidade (a contratual) da responsabilidade

---

<sup>353</sup> GRINOVER, A. P. et al. **Código brasileiro de defesa do consumidor**: comentado pelos autores do anteprojeto. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1998. p. 175.

<sup>354</sup> CAVALIERI. p. 24.

<sup>355</sup> COSTA, p. 29. “Como um bem cultural que é, dotado de existência necessária à ordem jurídico-social, a confiança é dotada do *caráter de rezlizabilidade* típico dos fenômenos culturais. Isto significa dizer que, em cada Ordenamento, a confiança encontra particular e concreta eficácia jurídica como fundamento de um conjunto de princípios e regras que permitem, de uma lado, a observância do pactuado, conforme as circunstâncias da pactuação, e, de outro, a coibição da deslealdade (em sentido amplo), nesta hipótese possuindo eficácia limitadora do exercício de direitos subjetivos e formativos.”

aquiliana, que é proveniente da violação a um direito subjetivo, mesmo não existindo previamente uma relação jurídica entre os envolvidos.

Mas pelo CDC, conforme demonstra o artigo 17<sup>356</sup>, a responsabilidade do prestador de serviços recebe tratamento unitário, pois fornece como fundamento da responsabilidade a violação ao dever de “segurança”, que daria causa ao acidente de consumo.

Essa relação de consumo também é amparada pelo CCB, que trouxe os mesmos princípios protetores que o CDC, como a boa-fé objetiva, a lesão, a onerosidade excessiva etc., permitindo suprir as lacunas existentes no CDC para, subsidiariamente regular o fato.

A única certeza existente para o consumidor é que ele será protegido pela lei que mais o ampare, que lhe conceda situação mais favorável, seja a CFR, o CDC, ou mesmo o CCB.

### 3. 2. 2 A Indenização pela Ausência de Qualidade do Curso de Direito

Na relação contratual, conforme destacado com apontamentos do CDC, quando vista pela ótica civilista, apura-se que a liberdade da IES em propor a oferta do seu ensino, deve existir em razão da função social<sup>357</sup> que essa contratação deve

---

<sup>356</sup> CDC, art. 17: “Para os defeitos desta Seção, equiparam-se aos consumidores todas as vítimas do evento”.

<sup>357</sup> CCB, art. 421: “A liberdade de contratar será exercida em razão e nos limites da função social do contrato.”

ter, guardando, nesse ato, a devida boa-fé<sup>358</sup> em cumprir a qualidade mínima existente para um curso de Direito<sup>359</sup>.

Já que essa qualidade mínima imposta pelo ordenamento específico, composta pelos “ingredientes” já demonstrados, é direito do candidato/acadêmico/egresso, a oferta do curso sem a entrega dos “ingredientes” seria a violação, pela IES, do direito que o estudante tem, causando-lhe um prejuízo quanto ao adequado<sup>360</sup> recebimento da prestação que lhe foi prometida, o que torna a atitude dos dirigentes do curso um ato ilícito<sup>361</sup>, o denominado “ilícito civil”.

Praticando ilicitude no ato, nasce o direito a indenização pelo violado, que deverá reparar o dano material ou moral causado a vítima do descumprimento contratual, principalmente no caso educacional, no qual já foi apresentado que a responsabilidade é objetiva<sup>362</sup>. Se o aluno honrou sua parte no contrato com o pagamento das mensalidades, o curso deve honrar com a sua, resguardando os direitos do aluno.

---

<sup>358</sup> CCB, art. 422: “Os contratantes são obrigados a guardar, assim na conclusão do contrato, como em sua execução, os princípios de probidade e boa-fé.”

<sup>359</sup> COELHO, F. U. **Curso de direito civil**. v. 2. São Paulo: Saraiva, 2004. p. 364. “A responsabilidade dos empresários pelos acidentes derivados de defeito nos seus produtos ou serviços é objetiva, porque não há meios humanamente possíveis de evitá-los de forma absoluta”.

<sup>360</sup> COSTA, p. 43. “Em suma, um paralelo aos deveres derivados do exercício da autonomia privada e daqueles especificamente cominados na lei, os deveres decorrentes da boa-fé, concretizados por via da atividade jurisdicional no campo de função demarcado pela relação obrigacional, sinalizam o *adequado adimplemento*, cujo conceito resta, assim, correspondente alargado, pois pode ser ocasionado não só pela quebra dos deveres de prestação como pela violação dos deveres instrumentais e, de modo especial, dos deveres de proteção.”

<sup>361</sup> CCB, art. 186: “Aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito e causar dano a outrem, ainda que exclusivamente moral, comete ato ilícito.”

<sup>362</sup> CCB, art. 927: “Aquele que, por ato ilícito (arts. 186 e 187), causar dano a outrem, fica obrigado a repará-lo. Parágrafo único – Haverá obrigação de reparar o dano, independentemente de culpa, nos casos específicos em lei, ou quando a atividade normalmente desenvolvida pelo autor do dano implicar, por sua natureza, risco para os direitos de outrem.”

Claro, que as duas situações de responsabilidade devem ser separadas. O consumidor enquanto aluno, não é apenas o curso que tem obrigações a serem cumpridas, conforme anteriormente destacadas, há reciprocidade nesta relação, devendo ele também, no mínimo: [1] participar das aulas e atividades do curso; [2] cumprir as normas específicas e vigentes; [3] pagar em dia suas mensalidades; [4] manter sua frequência e suas notas em níveis de aprovação; [5] portar-se adequadamente durante todo o transcorrer do curso; [6] dirigir-se com urbanidade e respeito quando em diálogo com docentes, colegas e funcionários e [7] estudar muito, no mínimo, de acordo com a exigência do curso.

Afinal, durante a educação do aluno a instituição pode utilizar a seu favor qualquer uma das modalidades excludentes de responsabilidade, que a auxiliem a demonstrar a culpa exclusiva do aluno, algum fator alheio à vontade da IES ou a culpa concorrente, no mínimo.

Agora, depois que o aluno se formou, já que o curso de Direito validou sua competência mínima ao aprová-lo e conceder-lhe a graduação, então o egresso tem em suas mãos uma declaração da IES de cumprimento total dele com as exigências legais e sociais mínimas, no que concerne a graduação em Direito.

Compreende-se que a obrigação prestada pelo curso de Direito não é de “resultado”<sup>363</sup> e sim de “meio”<sup>364</sup> mas a avaliação feita sobre a “qualidade” do curso busca avaliar especificamente este “meio” ofertado pela IES. Assim, o atual sistema avaliativo de qualidade do ensino de graduação, não objetiva um resultado final pela

---

<sup>363</sup> Quando o devedor assume a obrigação de conseguir um resultado certo e determinado.

<sup>364</sup> Quando o devedor se obriga a colocar a sua técnica, habilidade, prudência e diligência em busca de um determinado resultado, sem vincular-se a obtê-lo.

aprovação ou não do egresso na OAB<sup>365</sup> ou em concursos públicos<sup>366</sup>, mas sim, uma avaliação dos “meios” aplicados no estudante pelo curso de graduação que este faz ou fez.

O Poder Público avalia as condições de “diligência” promovidas pelo curso em busca do padrão mínimo de qualidade para com o estudante. Afinal, a pessoa humana sempre deve ser protegida, devendo ser vista no contexto mais amplo possível.

...o princípio da autonomia universitária não despreza a vigilância do poder estatal da União Federal de tornar efetivas as normas gerais da educação nacional, e da saúde pública, objetivando a prevalência da ordenação de caráter federativo, evitando a instalação de cursos órfãos de garantias do padrão de qualidade e eficiência.

Evidencia-se a plena convivência entre a autonomia universitária e os poderes de determinação e controle do Estado, em harmoniosa interação... (BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. 1ª Seção. CC n.º 13.758-PR. Relator: Min. Milton Luis Pereira. DJU de 07 ago. 1995. p. 23.003)

O resultado desta avaliação é: a comprovação da efetiva diligência da IES em prol da qualidade exigida pelo Poder Público ou a apuração da inexecução adequada desta diligência, pela omissão de certas precauções ou exigências mínimas.

Mesmo porque, a instituição de ensino superior privada presta seu serviço através de uma seqüência interligada de atos, de uma ordem jurídica que conduza

---

<sup>365</sup> O último exame da OAB/SP, de n.º 129 teve apenas 9,79 % de aprovação, ou seja, de um total de 20.975 bacharéis inscritos, somente 2.053 foram considerados aptos ao exercício da advocacia.

<sup>366</sup> Segundo trabalho de n.º 55 apresentado pelo professor Edson Nunes, no Observatório Universitário em maio de 2006, de cada 100 alunos de Direito, apenas 44,99 % chegam a exercer a advocacia, porque 2,32% optam por concursos para Magistratura, Procuradoria, Ministério Público, etc., enquanto os demais 48% exercem outras atividades distintas. (NUNES, E. Disponível em: <<http://www.observatoriouniversitario.org.br/principal.htm>> Acesso em: 10 jun. 2006.

ao fim qualitativo do aluno/cliente, no mínimo, conforme o determinado pelo Poder Público. O desenvolvimento dessa situação obrigacional é bem destacado por Judith Martins-Costa em sua obra:

Vimos aqui acentuadamente reiterando que a relação obrigacional desenvolve-se como um processo, polarizado pelo seu adimplemento, que é o fim que a dinamiza e atrai. O fim da relação obrigacional é a satisfação dos interesses de ambas as partes envolvidas na relação, que, por esta razão, devem, no curso da relação, e mesmo antes de formado o vínculo – se se tratar de relações contratuais -, adotar comportamento tendo em vista do fim que as aproximou, relacionando-as. Assim sendo, mais do que a mera “soma” de seus elementos principais (o crédito e o débito), a relação configura, quando visualizada internamente, uma totalidade de direitos subjetivos, deveres jurídicos, poderes formativos, pretensões, ônus jurídicos, sujeições e exceções que não são, de modo algum, fixos e imutáveis, podendo vir a sofrer os reflexos da ação do tempo e das circunstâncias que conformam concretamente o entorno no qual desenvolvida a relação.<sup>367</sup>

E o Estado, através do magistrado, quando da apuração do dano sofrido pelo lesado, tem que considerar as incidências que podem recair sobre a pessoa que acreditou no serviço ofertado pelo curso de Direito que a IES se propôs a fornecer. Essas incidências são, a princípio, a gravidade dos fatos, as partes envolvidas, a capacidade financeira das partes envolvidas, a repercussão da lesão e o valor necessário a desestimular o curso a continuar lesionando seus clientes.

O envolvimento do aluno com sua instituição, pelo sacrifício realizado com a permanência em sala, a ausência em seu lar, a realização de trabalhos acadêmicos, o gasto de dinheiro, as viagens realizadas para assistir à aula e pela expectativa de Direito originada, não podem receber, em contrapartida, um ensino deficitário, omissivo na assistência mínima ao aluno.

---

<sup>367</sup> COSTA, p. 48.

Nos dizeres de Eduardo C. B. Bittar, é cabível o dano moral na esfera educacional:

Nesse caso, verificam-se presentes, portanto, os seguintes requisitos para o acionamento da pessoa jurídica responsável pela prestação de serviços educacionais: (1) ocorrência de fatos que se capitulam como ação lesiva; (2) os efeitos da ação lesiva invadem o patrimônio personalíssimo de um sujeito de direito; (3) os danos causados pela ação lesiva, não sendo de natureza puramente patrimonial, agridem a esfera moral do sujeito de direito. Presente a relação entre a ação (dolosa, culposa, de risco...) e o dano ocasionado por meio de nexo causal, estão presentes os requisitos fundamentais para a configuração do dano moral, que é o fundamento fático para demandar a reparação civil por danos morais.<sup>368</sup>

O valor a ser indenizado para o consumidor dependerá da prova do dano que lhe foi causado<sup>369</sup> e, é desta forma, que ocorre a dicotomia das situações jurídicas a serem apuradas. Se o dano for efetivamente material, como por exemplo, a não existência de aula em horário e dia letivo, ou a incapacidade de docentes de manterem a relação ensino/aprendizagem; são situações que objetivamente afetam o valor da mensalidade paga pelo estudante.

Quando o dano envolver um contexto moral<sup>370</sup>, como a negativa de “reconhecimento”, a negativa de “renovação do reconhecimento” do curso pelo MEC (“porque assim o diploma não terá eficácia profissional”), ou uma negativa de emprego devido à origem da graduação (“devido à má avaliação sobre a IES de origem”) etc., então necessário se faz apurar o caso concreto frente às provas

---

<sup>368</sup> BITTAR, p. 181.

<sup>369</sup> CCB, art. 944, caput: “A indenização mede-se pela extensão do dano.”

<sup>370</sup> VENOSA, S. de S. **Direito civil**: responsabilidade civil. 6. ed. v. 4. São Paulo: Atlas, 2006. p. 83. Sílvio Venosa já demonstrou este sentido moral em sua obra, ao referir-se sobre a responsabilidade da instituição de ensino sobre seu aluno: “O aluno é consumidor do fornecedor de serviços, que é a instituição educacional. Se o agente sofre prejuízo físico ou moral decorrente da atividade no interior do estabelecimento ou em razão dele, este é responsável”.

produzidas no processo, que poderão ensejar indenização moral em decorrência dos danos causados à imagem pessoal, ou profissional da pessoa, agravadas pelos fatos que abalem, também, seus sentimentos individuais e sociais<sup>371</sup>.

CONSTITUCIONAL E CIVIL – RESPONSABILIDADE CIVIL – ENSINO SUPERIOR – UNIVERSIDADE – RECONHECIMENTO DE CURSO – INOBSERVÂNCIA DAS NORMAS FEDERAIS PERTINENTES – REQUERIMENTO SOMENTE FEITO APÓS A COLAÇÃO DE GRAU DOS ALUNOS.

A autonomia universitária propugnada pela Constituição da República não afasta o exercício pelos Poderes Públicos do controle e fiscalização que devem exercer sobre universidades e faculdades isoladas para tornar efetivas as normas gerais da educação nacional, havendo, segundo o Superior Tribunal de Justiça, harmoniosa compatibilização entre as referidas disposições constitucionais.

É danosa a conduta da instituição de ensino superior que, por não tomar as providências atinentes ao reconhecimento de curso pelo órgão federal educacional, por negligência, provoca retardamento no registro de diplomas de seus alunos e posterga a entrada destes no mercado de trabalho.

Caso concreto em que, em flagrante inobservância das pertinentes normas federais, a instituição de ensino somente requer o reconhecimento do curso e providencia a documentação necessária um mês após a colação de grau dos alunos.

Contra a instituição de ensino pesa, ademais, a ausência de informações completas e diretas que deveriam ser passadas a seus alunos sobre a precariedade institucional do curso ministrado.

Têm, então, os estudantes direito a indenização que abarque o período durante o qual não puderam exercer a profissão e ficaram alijados do mercado de trabalho.

(BRASIL. Tribunal de Alçada de Minas Gerais. Apelação n.º 257.712-2. 4ª Câ. Cível. Relator: Juíza Maria Elza. 03 mar. 1999)

Eduardo Bittar já se manifestou neste sentido:

---

<sup>371</sup> Necessário relembrar que nossa CFR não apenas resguarda, mas valoriza a dignidade da pessoa humana, os direitos da personalidade, a solidariedade social, a função social da propriedade, a liberdade e a igualdade.



Sem dúvida, a mera devolução do dinheiro não parece ser solução suficiente para a plena satisfação dos direitos do prejudicado. Como se devolve todo o devotamento a um curso, todas as horas nele despendidas, todos os minutos de vivência subtraídos em função da frequência às aulas, o estudo solitário ou grupal para as provas e exames, os atropelos familiares? Certamente, a mera restituição das mensalidades não é o objetivo do estudante, que efetivamente procurou o ensino como forma de aprendizado, engajamento e/ou aprimoramento no mercado de trabalho.<sup>372</sup>

Esse ônus quanto à indenização, seja por pessoa jurídica de direito público<sup>373</sup>, seja por pessoa jurídica de direito privado<sup>374</sup>, diante da responsabilidade objetiva determinada pelo CDC, deve solucionar os prejuízos causados ao consumidor de forma que, depois de indenizados, poderá a IES indenizadora, por ação regressiva adequada, se for o caso, acionar especificamente os indivíduos que contribuíram para a existência da situação originária do prejuízo.

Estes indivíduos responsáveis podem ser: reitor, diretor, coordenador, membros de comissões institucionais, professores ou funcionários, na medida em que foram omissos quanto ao desenvolvimento da sua função acadêmica. O CDC em seu artigo 13, parágrafo único ampara esta ação contra os demais responsáveis<sup>375</sup>.

---

<sup>372</sup> BITTAR, p. 183.

<sup>373</sup> CFR, art. 37, § 6º: “As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.”

<sup>374</sup> RODRIGUES, S. **Direito civil**: responsabilidade civil. 32. ed. v. 4. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 84. “Assim, a responsabilidade das pessoas jurídicas de direito privado será direta e decorrerá da regra geral consignadora da responsabilidade, que não distingue entre pessoa física e pessoa jurídica.”

<sup>375</sup> CDC, art. 13, § único: “O comerciante é igualmente responsável nos termos do artigo anterior, quando: (...) Parágrafo único – Aquele que efetivar o pagamento ao prejudicado poderá

Mesmo a situação de regresso estando constante apenas no artigo que trata do “comerciante”, ela é aplicável a qualquer outra situação de contribuição de outros responsáveis ao ato ilícito civil, motivador do dano ao consumidor.

Porém, para utilização desta prerrogativa, há de se respeitar a condição legal imposta pelo artigo 88 do CDC<sup>376</sup>, que veda o direito a utilização da Denúncia da Lide pela IES, como forma de buscar, para o processo judicial, os demais responsáveis, deslocando o direito de regresso para momento futuro, nos mesmos autos, quando terminada a ação de indenização ou para uma ação autônoma.

É necessário destacar que o judiciário tem em suas mãos as cláusulas gerais que foram incluídas no Código Civil Brasileiro, permitindo assim, uma ligação integrativa deste com os microssistemas constantes nas leis extravagantes, de forma a conceder ao magistrado a flexibilidade necessária à análise da situação concreta perante as circunstâncias específicas do caso, ampliando a capacidade de validar a sua avaliação.

Mas, e o conceito obtido pelo curso de Direito e pela IES (pela IES também porque a estrutura física, a biblioteca, os laboratórios de prática simulada etc. são de responsabilidade da instituição, e não apenas do curso) poderia ensejar indenização de dano moral, caso este conceito fosse ruim?

---

exercer o direito de regresso contra os demais responsáveis, segundo sua participação na causação do evento danoso.”

<sup>376</sup> CDC, art. 88: “Na hipótese do art. 13, parágrafo único, deste Código, a ação de regresso poderá ser ajuizada em processo autônomo, facultada a possibilidade de prosseguir-se nos mesmos autos, vedada a denúncia da lide.”

Apesar de Eduardo Bittar compreender que não<sup>377</sup>, uma vez que, esse conceito não prejudicaria o engajamento profissional do aluno de modo direto, necessário é discordar de tal manifestação.

A situação do egresso não ter um desempenho razoável em concursos e aprovação na prova da OAB, pode significar que este não se preparou da forma devida para o exame, concorrendo para a culpa de sua má formação, o que ensejaria a exclusão da responsabilidade da IES, conforme já apresentado; mas, se o aluno não se sai bem no ENADE, e ainda apresenta notas irrisórias nesses concursos, mesmo sendo recém-formado, então se questiona: como ele passou em todas as avaliações durante estes 5 (cinco) anos no curso de Direito?

Imaginando 5 matérias para cada semestre, com 2 provas bimestrais, no mínimo, para cada uma das matérias, o aluno sofre 10 avaliações por semestre – no mínimo, que corresponde a 100 avaliações durante sua graduação - no mínimo, além do estágio, da prática jurídica, das atividades complementares e do trabalho de conclusão do curso, geralmente, monografia com defesa em banca.

Aplique-se a esse contexto a realização de trabalhos, provas complementares, seminários, estudos de caso, leituras de textos extra-sala, palestras e cursos. É possível imaginar alguém que viveu na plenitude seu curso de Direito e que zere na prova da OAB? Ou que zere em algum concurso?

E se na avaliação proposta hoje pelo MEC, que compreende [1] o desempenho no ENADE, mais [2] a avaliação institucional, mais [3] a visita da comissão do INEP que aplicará o IUACG, tudo convalidado pelo parecer da OAB, o curso for mal avaliado, como esta situação não ensejaria expectativa de indenização por dano moral ao lesado?

---

<sup>377</sup> BITTAR, p. 184.

Se eu vendo um serviço, que são as condições para o desenvolvimento de habilidades e competências pontuadas na Resolução n. 09/04, que serão trabalhadas em quem se propõe a tal, no mínimo, o curso e a IES devem ser reconhecidos por este contexto avaliativo como estando “em condições mínimas” para realizar o que foi prometido.

Ainda, no mínimo, o ser humano produzido por esse curso, com a aplicação de tudo o que ele propôs, deve ter garantida a compreensão/apreensão das habilidades e competências que lhe foram prometidas. Senão não poderia ter se graduado pelo curso.

Em análise final, alguns questionamentos nascem sobre a relação jurídica que envolve as IES privadas diante dos padrões de qualidade exigidos pelo MEC.

O aluno pode exigir da IES onde estuda o dever de prestar um ensino com qualidade? Sendo no ensino privado, é claro que tal direito existe, pois o aluno paga para receber o ensino e, por pagar, merece recebê-lo, no mínimo, em padrão de qualidade proporcional ao exigido, regulamentado e avaliado pelo MEC.

O aluno pode rever as condições que lhe são impostas quando do cumprimento do contrato educacional, se julgar desproporcional a contraprestação? Se um dos objetivos da justiça é impedir o locupletamento, tal revisão judicial é sempre possível, desde que demonstrada a desproporcionalidade entre o serviço prestado e o valor pago; fato comum ocorre quando a IES cobra do aluno o pagamento de mais matérias do que este efetivamente cursa<sup>378</sup>.

---

<sup>378</sup> [1] BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial n. 334837/MG, 4ª T. Relator: Min. Ruy Rosado de Aguiar. DJ. 12 mar. 2002; [2] BRASIL. Tribunal de Alçada de Minas Gerais. Apelação Cível n. 434.063-0. 6ª Câ. Cível. Relator: Juiz Dárcio Lopardi Mendes. DJ. 29 jun. 2004; [3] BRASIL. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Acórdão n. 1.0702.03.093635-6/01. Relator: Márcia de Paoli Balbino. 20 abr. 2006.

É cabível ao aluno o pedido de dano moral por situação, motivada por seu curso, que lhe cause constrangimento? Sim, pois a relação obrigacional contratual existente entre ele e a IES obriga a esta que os princípios de respeito, colaboração, boa-fé e contribuição sejam eficazes durante a relação que se desenvolve<sup>379</sup>.

Se a avaliação do MEC classificou a IES como inadequada frente aos padrões mínimos exigidos, pode o aluno responsabilizá-la juridicamente por isso? Certamente, pois a contraprestação da IES perante seu aluno (que por ter um serviço pago torna-se cliente da IES) é que o ensino seja lecionado, no mínimo, em um padrão aceito pelo órgão fiscalizador e, não o sendo, este pode exigir que o padrão seja imediatamente melhorado ou, então, trocar de IES e acioná-la civilmente pela omissão ocorrida.

E depois de formado, pode responsabilizá-la por não ter prestado um ensino com qualidade, se não o fez? Se a IES não atingiu o padrão mínimo exigido pelo Estado, o bacharel poderá acioná-la sim para ter reparado o dano sofrido durante o período de investimento em uma relação jurídica na qual a outra parte contratante, deixou de cumprir devidamente a sua prestação, fornecendo-lhe um diploma que não garante, perante a sociedade e a vida profissional, a qualidade mínima de competências que o egresso deveria ter.

Claro que vários fatores irão sopesar na avaliação do julgador que decidir uma causa destas, como: se houve fiscalização do Poder Público, que pode

---

<sup>379</sup> “Ação indenizatória contra estabelecimento de ensino superior particular. Aluno que, após colar grau, foi compelido a voltar aos bancos da faculdade, para completar o currículo. Alegação de dano moral. Cabe à Justiça Estadual e não à Justiça Federal decidir o pedido indenizatório, pois não se alega a invalidade de qualquer disposição de norma federal, nem há interesse da União.” (BRASIL. Tribunal de Alçada de Minas Gerais. 4. Câmara Cível. Agravo de Instrumento n. 279.166-4. Relator: Juiz Jarbas Ladeira. D.J. em 16 jun. 1999, unânime)

responder solidariamente com a IES diante do aluno, devido a sua omissão perante a obrigação prestacional de fiscalização do ensino; a omissão do próprio aluno, que por ter uma relação jurídica contratual com a IES deve manter, também, uma atitude pró-ativa, fiscalizando a prestação educacional por esta ofertada a ele; a efetiva existência de um dano, ocasionado ao aluno, pelo padrão do ensino fornecido pela IES etc.

Outro fator a ser sopesado é que uma avaliação busca melhorias no objeto avaliado e, se a instituição teve melhoras de uma avaliação para a outra, demonstrando sua preocupação com a prestação de serviços realizada, tal fato deve ser considerado, tanto pelo interessado, como pelo julgador de possível ação judicial.

Mas, certo é o direito do cliente em ser ressarcido pelo dano originado por culpa ou dolo da IES privada, em sua vida particular ou profissional.

## CONCLUSÃO

Por ser o ensino superior um dos instrumentos de condução dos valores éticos da sociedade, e de desenvolvimento técnico, sua proliferação sem reserva da qualidade, necessária ao alcance desses objetivos, torna-o uma situação predatória à sua real finalidade: a evolução das competências do aluno como pessoa, e como profissional.

O ensino do Direito no Brasil, especificamente, contém uma evolução histórica paralela ao amadurecimento social e político da sociedade brasileira. Por essa razão, as Constituições evoluíram com o ensino superior, permitindo inclusive, à iniciativa privada, a sua aplicação.

Sendo a educação um ônus do Poder Público, esse tem todo o amparo legal para determinar os critérios condicionantes de qualidade que a iniciativa privada deve manter como forma de justificar a concessão feita pelo Estado, na oferta do ensino. Desta forma, ele pode, também, fiscalizar a aplicação desse ensino, analisando as propostas feitas pela IES privada, seja no cumprimento das regras públicas, seja nos documentos emitidos pela própria IES, determinando sua atividade.

Afinal, se o Poder Público permite, após análise técnica de condições, a abertura de uma IES, e seus respectivos cursos, é porque esta assumiu, perante ele, o compromisso de cumprir as exigências legais, sociais e normativas vigentes, o que lhe impõe o ônus de atuar de forma condizente com o compromisso assumido. Mesmo porque, a normatização existente, interpretada na ótica social, exigida pela Constituição Federal, permite a IES privada o reconhecimento completo de seus

deveres sociais com a educação, que independem da contraprestação financeira recebida.

Por ser, então, uma obrigação constitucional do Estado a fiscalização da qualidade do ensino superior, se ela não ocorre, deverá o Poder Público responder solidariamente com a IES privada perante seus alunos ou egressos pela má qualidade do ensino prestado.

O ensino superior do Direito, portanto, deve conduzir o formando a uma nova compreensão dos fatos sociais, aproximá-lo da realidade de sua comunidade, instigando-o e contribuindo para sua real melhoria; ao mesmo tempo deve permitir sua inserção no mercado de trabalho, fatores estes bem delineados na Resolução n.º 09/2004 do CNE/CES.

A direção pedagógica determinada pelo PDI, PPI e PPC atua como mapas que demonstrarão o rumo prometido pela IES aos seus alunos e docentes, permitindo um reconhecimento técnico e social do seu agir. Isso impõe ao Coordenador do Curso a responsabilidade de gerir adequadamente todo o processo formador do aluno, respeitando as regras e normatizações externas e internas a IES e, principalmente, a efetiva evolução social do aluno.

O sistema avaliativo da 'qualidade' dessa prestação de serviço privada, criado pelo Poder Público, deve funcionar como forma de contribuir para a melhoria da educação, permitindo a participação da própria IES nesse processo de avaliação, com finalidade, primordial, de uma recuperação evolutiva, caso o padrão de ensino da IES privada não esteja satisfatório.

O SINAES permite essa interação ao indicar os vários objetos a serem trabalhados durante a aplicação do instrumento avaliativo, ensejando o envolvimento de todos os atores que participam do ensino superior, seja o corpo docente, discente



(pelo ENADE), técnico-administrativo, a OAB ou as esferas pedagógica ou de estrutura física.

A normatização vigente equivocadamente permite certas repetições nessa participação, como ocorre com a OAB, que além de manifestar-se nos processos de Autorização, Reconhecimento e Renovação de Reconhecimento de curso, ainda pode se manifestar como órgão de classe, conforme permitido pelo Decreto n.º 5773/06.

Em contrapartida, a comissão de verificação *in loco* do Reconhecimento ou da Renovação do Reconhecimento de um curso superior somente ocorrerá se o SESu assim o desejar, requerendo-a ao INEP, ocasionando maior economia para a IES avaliada que, em regra, não precisará deste procedimento.

Mesmo assim, a iniciativa de ofertar o ensino com ‘alma’ pública, previamente conhecida pela IES privada, quanto às condições mínimas de responsabilidade de quem se propõe a fornecer o ensino superior, especificamente o do Direito, se não cumprida adequadamente, deve ensejar a responsabilidade necessária a compensar o aluno e/ou egresso lesado.

A relação social imposta para a IES perante seu aluno ainda é agravada pelas condições contratuais e consumeristas no caso da IES privada, fazendo com que esta responda com maior intensidade aos alunos e egressos pelo ensino fornecido, seja na ótica material ou instrumental, devido a responsabilidade contratual determinada pelo CCB e de prestação de serviços regida pelo CDC.

O amparo concedido pela CFR, CCB e CDC protege o aluno da má aplicação do serviço pela IES privada, obrigando-a a garantir, com devida eficácia, o bem prometido e, na eventualidade de alguma violação, garante ao aluno e/ou egresso o direito quanto à devida reparação.

Isso ocorre quando um aluno paga mensalidade corresponde a mais matérias do que efetivamente cursa; quando a prática simulada não o aproxima da realidade jurídica; nas vezes que professores titulados são contratados apenas para os períodos de avaliação do curso, sendo dispensados depois; quando o aluno não tem aulas ou não é efetivamente avaliado pelos docentes etc., ou quando a IES não contribui para o desenvolvimento das habilidades e competências determinadas na citada Resolução 09/04.

Portanto, o curso de Direito ofertado pela IES privada, responde, em caso de omissão, na sua obrigação qualitativa do ensino, perante seu aluno e/ou egresso.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGUIAR, R. A. R. de. **A crise da advocacia no Brasil**: diagnóstico e perspectivas. 3. ed. São Paulo: Editora Alfa-Omega, 1999.

ALMEIDA, M. C. de. Ensinando direito com arte: o estudo de casos no direito civil contemporâneo. In: RAMOS, C. L. S. et al. **Diálogos sobre direito civil**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

ALMEIDA FILHO, J. C. de A. **O ensino jurídico, a elite dos bacharéis e a maçonaria do século XIX**. Rio de Janeiro, 2005, 180. f. Dissertação (Mestrado) - Área de concentração Direito, Estado e Cidadania) - Universidade Gama Filho.

AZEVEDO, Á. V.; VENOSA, S. de. **Código civil anotado e legislação complementar**. São Paulo: Atlas, 2004.

BARRETTO, V. Sete notas sobre o ensino jurídico. **Encontros da UnB**: ensino jurídico. Brasília: UnB, p. 74-86, 1978-1979.

BASTOS, C. R.; MARTINS, I. G. **Comentários à Constituição do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. São Paulo: Saraiva, 1998.

BERNARDES, H. G. O ensino jurídico e o método. **Encontros da UnB**: ensino jurídico. Brasília: UnB, p. 100-106, 1978-1979.

BITTAR, E. C. B. **Direito e ensino jurídico**: legislação educacional. São Paulo: Atlas, 2001.

BRASIL. Constituição Federal da República, 1988.

BRASIL. **Criação dos cursos jurídicos no Brasil**. Congresso. Câmara dos Deputados. Centro de Documentação e Informação. Brasília; Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, 1977.

BRASIL. Decreto n. 5.773, de 9 de maio de 2006. Dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e seqüenciais no sistema federal de ensino.

BRASIL. **Estatuto da advocacia e da OAB**: lei n. 8.906, de 4 de julho de 1994. Belo Horizonte: União OAB-MG, 2000.

BRASIL. Lei n. 8.906, de 4 de julho de 1994. Dispõe sobre o Estatuto da Advocacia e a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB). Publicada no DOU de 5.7.94

BRASIL. Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Sancionada em 12 de dezembro de 1996, pelo Presidente da República Federativa do Brasil.

BRASIL. Lei n. 10.861, de 14 de abril de 2004. Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES e dá outras providências.

BRASIL. Lei n. 10.870, de 19 de maio de 2004. Institui a Taxa de Avaliação in loco das instituições de educação superior e dos cursos de graduação e dá outras providências.

BRASIL. MEC. Instrumento Único de Avaliação dos Cursos de Graduação.

BRASIL. MEC. Portaria n.º 1.027, de 15 de maio de 2006. Dispõe sobre banco de avaliadores do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES, a Comissão Técnica de Acompanhamento da Avaliação – CTAA, e dá outras providências.

BRASIL. MEC. Portaria n.º 2.051, de 9 de julho de 2004. Regulamenta os procedimentos de avaliação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES, instituído na Lei n.º 10.861, de 14 de abril de 2004.

BRASIL. MEC. Portaria n.º 125, de 28 de julho de 2006. Dispõe sobre as informações a serem encaminhadas ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais - INEP.

CABRAL, K. M. **A docência no ensino jurídico**: diálogos para a construção de uma perspectiva crítica de atuação do docente nos cursos de Direito. Âmbito Jurídico. Disponível em: <[http://www.ambito-juridico/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=585](http://www.ambito-juridico/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=585)> Acesso em: 16 maio 2006.

CARBONNIER, J. A parte do direito na angústia contemporânea. **Encontros da UnB**: ensino jurídico. Brasília: UnB, p. 56-66, 1978-1979.

CARNEIRO, M. A. **LDB fácil**: leitura crítico-compreensiva: artigo a artigo. Petrópolis: Vozes, 1998.

CARLINI, A. A aprendizagem baseada em problemas e o ensino jurídico no Brasil: Reflexões sobre a viabilidade desse novo paradigma. **Anuário ABEDi**, ano 2, n. 2. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2004.

CASTRO, A. G. de. Educação continuada: o papel das instituições de ensino superior e o papel das escolas superiores de advocacia, da magistratura e do ministério público. **OAB Ensino Jurídico**: formação jurídica e inserção profissional. Brasília, DF: OAB, Conselho Federal, 2003.

CASTRO, M. H. G. de; SOUZA, P. R. **Resultados e tendências da educação superior no Brasil**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2000.

CAVALCANTE, J. F. **Educação superior**: conceitos, definições e classificações. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2000.

CAVALIERI FILHO, S. **Programa de responsabilidade civil**. 5. ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2004.

COELHO, F. U. **Curso de direito civil**. v. 2. São Paulo: Saraiva, 2004.

CONAES – COMISSÃO NACIONAL DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR. **Avaliação de cursos de graduação**: instrumento. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2006.

CORTIANO JUNIOR, E. **O discurso jurídico da propriedade e suas rupturas**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

COUTINHO, J. N. de M. **O ensino do direito no Brasil**. Trad. de *Ponencia*. In: SEMINÁRIO BRASIL-CUBA DE DIREITO, 2005, Havana/Cuba. Patrocinado pela *Unión Nacional de Juristas de Cuba*.

DANTAS, S. T. **Palavras de um professor**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

FACHIN, L. E. **Teoria crítica do direito civil**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

FAGÚNDEZ, P. R. Á. (Org.). **A crise do conhecimento jurídico**: perspectivas e tendências do direito contemporâneo. Brasília: OAB Editora, 2004.

FARIA, J. E. **A reforma do ensino jurídico**. Porto Alegre: Fabris, 1987.

\_\_\_\_\_. O ensino jurídico e a função social da dogmática. **Encontros da UnB**: ensino jurídico. Brasília: UnB, p. 108-117, 1978-1979.

FERRAZ JÚNIOR, T. S. O ensino jurídico. **Encontros da UnB**: ensino jurídico. Brasília: UnB, p. 68-71, 1978-1979.

FERREIRA FILHO, M. G. Comentários à Constituição Brasileira de 1988. In: TAVARES, A. R. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2002.

FRAGALE FILHO, R. Impacto das mudanças legislativas nos projetos pedagógicos. **Anuário ABEDi**. ano 1, n. 1. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2003.

FURLANI, L. M. T. Responsabilidade social – o novo/velho desafio. **Revista da Associação Brasileira de Mantenedoras do Ensino Superior**. ano 23, n. 34 (Abr. 2005). Brasília: Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior, 2005-.

GAGLIANO, P. S.; PAMPLONA FILHO, R. **Novo curso de direito civil: responsabilidade civil**. 2. ed. v. III. São Paulo: Saraiva, 2004.

GRECO, L. **O ensino jurídico no Brasil**. Mundo Jurídico. Disponível em: <[http://www.mundomjuridico.adv.br/sis\\_artigos/artigos.asp?codigo=400](http://www.mundomjuridico.adv.br/sis_artigos/artigos.asp?codigo=400)>. Acesso em: 21 maio 2006.

GRINOVER, A. P. et al. **Código brasileiro de defesa do consumidor**: comentado pelos autores do anteprojeto. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1998.

HIRONAKA, G. M. F. N. Ensino jurídico no Brasil: desafios para o conteúdo de formação profissional. **Anuário ABEDi**. n. 1-3. ano 1-3. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2003.

INEP – INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Censo da educação superior 2003**. Brasília: O instituto, 2003.

INEP – INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Censo da educação superior 2004**: resumo técnico. Brasília: O instituto, 2005.

INEP – INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS  
ANÍSIO TEIXEIRA. **Evolução do ensino superior: 1980 a 1998**. Brasília: O  
instituto, 1999.

KRASILCHIK, M. **A educação entre o público e o privado**. Disponível em:  
<http://www.revistapesquisa.fapesp.br:2222/transform.php?xml>> Acesso em: 08 ago.  
2003.

LEWICKI, B. O ensino monolítico do direito civil: notas para sua humanização. In:  
RAMOS, C. L. S. et al. **Diálogos sobre direito civil**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

LISBOA, R. S. **Manual elementar de direito civil: obrigações e responsabilidade  
civil**. 2. ed. v. 2. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2002.

LÔBO, P. L. N. Critérios de avaliação externa dos cursos jurídicos. **Revista da  
Ordem dos Advogados do Brasil**, Brasília, ano XXIV, n. 57, maio 1992 / mar.  
1994.

\_\_\_\_\_. Ensino jurídico: ensino jurídico na atualidade brasileira. **Anais da XIII  
Conferência Nacional da OAB**. Belo Horizonte, Belo Horizonte: OAB, Conselho  
Federal, 23 set. 1990.

\_\_\_\_\_. Para preservar os padrões de qualidade do ensino jurídico. **Anuário ABEDI**.  
ano 1, n. 1. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2003.

LOPES, J. R. de L. **O direito na história: lições introdutórias**. 2. ed. São Paulo:  
Editora Max Limonad 2002.

LORENZETTI, R. L. **Fundamentos do direito privado**. São Paulo: Revista dos  
Tribunais, 1998.

MALISKA, M. A. **O direito à educação na constituição de 1988**. Curitiba, 2000.  
287 f. Dissertação (Mestrado), Universidade Federal do Paraná.



MARQUES, C. L. **Comentários ao código de defesa do consumidor**. 2. ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2006.

MARTÍNEZ, S. R. **Reflexões sobre o ensino jurídico**: aplicação da obra de Paulo Freire aos cursos de Direito. Âmbito Jurídico. Disponível em: <[http://www.ambitojuridico/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=585](http://www.ambitojuridico/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=585)>. Acesso em: 16 maio 2006.

COSTA, J. M. **Comentários ao novo código civil**: do direito das obrigações. Do inadimplemento e da extinção das obrigações. v. V., t. I. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2003.

MATOS, A. C. H. Sete diálogos sobre a relação ensino-aprendizagem no Direito. In: RAMOS, C. L. S. et al. **Diálogos sobre direito civil**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

MELO FILHO, Á. Novas diretrizes para o ensino jurídico. **Revista de Processo**. São Paulo, n. 74, ano 19, p. 102-111, abr./jun. 1994.

MELLO FILHO, J. C.. Constituição Federal anotada. In: MORAES, A. de. **Direito constitucional**. 18. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

MONTEIRO, W. de B. **Curso de direito civil**: direito das obrigações. 34. ed. v. 5. rev. e atual. por Carlos Alberto Dabus Maluf e Regina Beatriz Tavares da Silva. São Paulo: Saraiva, 2003.

MORAES, A. de. **Direito constitucional**. 18. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

\_\_\_\_\_. **Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional**. São Paulo: Atlas, 2002.

MOROSINI, M. C. (Org.). **Professor do ensino superior**: identidade, docência e formação. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2000.

MOROSINI, M. C.; FRANCO, M. E. D. P. **Redes acadêmicas e produção do conhecimento em ensino superior**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2001.

MULHOLLAND, C. S. A interdisciplinaridade no ensino jurídico: a experiência do direito civil. In: RAMOS, C. L. S. et al. **Diálogos sobre direito civil**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

OAB. **Ensino jurídico**: balanço de uma experiência. Brasília: OAB, Conselho Federal, 2000.

OAB. **Ensino jurídico OAB**: 170 anos de cursos jurídicos no Brasil. Brasília: OAB, Conselho Federal, 1997.

OAB. **OAB Ensino Jurídico**: formação jurídica e inserção profissional. Brasília: OAB, Conselho Federal, 2003.

OAB. **OAB Recomenda**: Um retrato dos cursos jurídicos. Brasília: OAB, Conselho Federal, 2001.

OAB. **OAB Recomenda 2003**: em defesa do ensino jurídico. Brasília: OAB, Conselho Federal, 2004.

OAB/RJ. **Legislação brasileira sobre ensino jurídico**. RJ: OAB/RJ, Comissão de Ensino Jurídico, 2004.

PACHECO, E; RISTOFF, D. **Educação superior**: democratizando o acesso. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2004.

PERLINGIERI, P. **Perfis do direito civil**: introdução ao direito civil constitucional. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

PINHEIRO, R. F. A responsabilidade social do jurista e o ensino jurídico: um breve diálogo entre o direito e a pedagogia. In: RAMOS, C. L. S. et al. **Diálogos sobre direito civil**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

PINTO, A. A OAB nos 170 anos do ensino jurídico. **OAB. Ensino jurídico OAB: 170 anos de cursos jurídicos no Brasil**. Brasília: OAB, Conselho Federal, 1997.

PÔRTO, I. da F. **Ensino jurídico, diálogos com a imaginação**: construção do projeto didático no ensino jurídico. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 2000.

RAMOS, C. L. S. et al. **Diálogos sobre direito civil**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

REVISTA DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE MANTENEDORAS DO ENSINO SUPERIOR. ano 23, n. 34 (Abr. 2005). Brasília: Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior, 2005-.

RODRIGUES, H. W. Liberdade de ensinar no direito educacional brasileiro: limites legais à manifestação da OAB. **Anuário ABEDi**. ano 2. n. 2. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2004.

RODRIGUES, H. W; JUNQUEIRA, E. B. **Ensino do direito no Brasil**: diretrizes curriculares e avaliação das condições de ensino. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2002.

RODRIGUES, S. **Direito civil**: responsabilidade civil. 32. ed. v. 4. São Paulo: Saraiva, 2002.

SALDANHA, N. **O jardim e a praça**: o privado e o público na vida social e histórica. São Paulo: Ed. Universidade de São Paulo, 1993.

SCAFF, F. F. Ensino jurídico: o controle público e social da atividade educacional. **OAB Recomenda**: Um retrato dos cursos jurídicos. Brasília, DF: OAB, Conselho Federal, 2001.

SCHWARTZMAN, S. **O ensino superior no Brasil – 1998**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 1999.

SOUZA, I. C. U. de. Avaliar como competência do “saber fazer”. **Anuário ABEDi**. ano 2. n. 2. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2004.

TAVARES, A. R. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2002.

VASCONCELLOS, J. Educação, o novo nome do desenvolvimento. **Encontros da UnB: ensino jurídico**. Brasília: UnB, p. 120-123, 1978-1979.

VENÂNCIO FILHO, A. Análise histórica do ensino jurídico no Brasil. **Encontros da UnB: ensino jurídico**. Brasília: UnB, p. 12-36, 1978-1979.

VENOSA, S. de S. **Direito civil: responsabilidade civil**. 6. ed. v. 4. São Paulo: Atlas, 2006.

VENTURA, D. **Ensinar direito**. São Paulo: Manole, 2004.

VILAS-BOAS, R. M. O ensino jurídico e a resolução n.º 9/04. **Prática Jurídica**. ano V. n. 49. Editora Consulex, 2006.